القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية

الجزء الثاني
المنازعات الإدارية

تأليف

الدكتور جورج سعد

أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
الجامعة اللبنانية



منشورات الحلبي الحقوقية

القانون الإداري العام
والمنازعات الإدارية

القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية

الجزء الثاني
المنازعات الإدارية

تأليف
الدكتور جورج سعد
أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

منشورات الحلبي الحقوقية

منشورات الحلبي الحقوقية

AL - HALABI

LEGAL - PUBLICATIONS

الطبعة الأولى

2012 ©

تنضيد وإخراج

MECA

P.O. BOX 113-5096 BEIRUT - LEBANON

Tel. & Fax 961-1-362370, Cellular 961-3-918120

E - mail meca@cyberia.net.lb

منشورات الحلبي الحقوقية

فرع اول: بناية الزين - شارع القنطاري

قرب تلفزيون اخبارية المستقبل

هاتف: 364561 (1-961+)

هاتف خليوي: 640821 - 640544 (3-961+)

فرع ثانٍ: سوديكو سكوير

هاتف: 612632 (1-961+)

فاكس: 612633 (1-961+)

ص.ب. 11/0475 بيروت - لبنان

E - mail elhalabi@terra.net.lb

www.halabilawbooks.com

ISBN 978-614-401-182-9



الفصل الأول

الرقابة على أعمال الإدارة

الفقرة الأولى

أنواع الرقابة على أعمال الإدارة

هذه الرقابة هي سياسية، إدارية وقضائية

أولاً: الرقابة السياسية

أ - إنها رقابة المجالس البرلمانية. وفعالية هذه الرقابة مرتبطة بطبيعة النظام السياسي

◄ ففي النظام المجلسي ولأن تبعية الوزراء للبرلمان هي شبه كاملة تكون هذه الرقابة قوية جداً.

◄ أما في النظام البرلماني وبفعل نظام فصل السلطات فإن

هذه الرقابة تكون أكثر تلطيفاً. تنص الدساتير والقوانين على هذه الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية التي يمارسها البرلمان بوجه الوزراء منفردين أم مجتمعين، عبر توجيه الأسئلة للوزراء وتحويل الأسئلة إلى إستجواب. كما يمكن أن يصل الأمر إلى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة في حال عدم الإقتناع بجواب الوزير أو الوزارة، ما يمكن أن يؤدي إلى إستقالة الوزير في حال تحريك المسؤولية الفردية أو إستقالة الوزارة في حالة المسؤولية الجماعية.

من ناحية ثانية يحق للبرلمان تعيين لجان نيابية ذات صلاحيات واسعة للتحقيق في أمور معينة، أو طرح مواضيع معينة للمناقشة. من الواضح أن هذه الرقابة لا تخلو من الفعالية لأنها تدفع الوزراء إلى إجتناب وضعهم موضع الشك وفقدان الثقة من البرلمان والشعب.

تتمتع أيضاً المجالس النيابية بحق مناقشة بنود الميزانية العامة المقدمة من الحكومة، ما يسمح للمجلس مراقبة جميع أوجه الإنفاق الحكومي. كما يستطيع المجلس النيابي، عبر الرقابة على الميزانية العامة، أن يراقب إنشاء وإلغاء الإدارات والمرافق العامة.

في ما يخص النظام اللبناني نذكر بعض المواد الدستورية المتعلقة بموضوع طرح الثقة:

المادة 37: حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الإستثنائية.

المادة 68: عندما يقرر مجلس النواب عدم الثقة بأحد الوزراء وفاقاً للمادة السابعة والثلاثين وُجب على هذا الوزير أن يستقيل.

المادة 70: لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بإرتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة...

في النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر في 1991/6/6 يلحظ المشترع كيفية ممارسة الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية. تنص المادة 132 من هذا النظام على أنه «يحق لنائب أو أكثر توجيه الاسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء بعد استنفاذ البحث في الأسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال. يوجَّه السؤال الشفوي وللحكومة أن تجيب على السؤال فوراً أو أن تطلب تأجيل الجواب وفي هذه الحالة يصار إلى إيداع مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر».

أما السؤال الخطي فيوجَّه بواسطة رئيس المجلس وللحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال.

وفي الاستجواب «لكل نائب أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين؛ يقدَّم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة». وعلى الحكومة أن تجيب على طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها إياه، إلا إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة المذكورة، وفي هذه الحال تطلب الحكومة أو الوزير المختص إلى هيئة مكتب المجلس تمديد المهلة، وللهيئة المذكورة أن تمدد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً.

تُعيَّن جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة بطلب من الحكومة أو بطلب من عشرة نواب على الأقل وموافقة المجلس. وللحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجوابات أو في المناقشة العامة، كما يحق للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحال يعتبر رفض المشروع نزعاً للثقة بالحكومة.

وفي موضوع التحقيق البرلماني يقرر مجلس النواب إذا شاء إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على الإقتراح المقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو إستجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه.

كان يمكن أن تؤدي تصريحات من مثل تلك التي أطلقها الأستاذ نصري لحود (السفير 14 تشرين الثاني 2002)، رئيس مجلس القضاء الأعلى السابق، حول سوء عمل الجهاز القضائي وقصور القضاة إلى استجوابات لوزير أو وزراء في الحكومة آنذاك!

أحياناً تبقى الأسئلة والاستجوابات دون فعالية. يتذمر نواب لبنانيون عديدون من هذا الأمر. على سبيل المثال قدَّم النائب صلاح حنين استجواباً (مهدداً بالوصول إلى طرح الثقة بالحكومة) حول ما أعلنه الرئيس السابق للبعثة الدولية للصليب الأحمر في لبنان هنري فورنييه يشير فيه إلى ممانعة قيادة الجيش السماح للصليب الأحمر بزيارة سجون وزارة الدفاع، ما يخالف مرسوماً صادراً عن مجلس الوزراء يقضي بالسماح للصليب الأحمر بزيارة السجون (السفير 2003/10/23).

كذلك تصريحات وزير العدل السيد شارل رزق في 15 تشرين

الثاني 2006 في موضوع «الإتهام غير المباشر» لحاكم مصرف لبنان رياض سلامة الذي لم يقدم على رفع السرية المصرفية عن بنك المدينة. إن من شأن هذا الإتهام أن يحرِّكَ المراجع القضائية والمجلس النيابي وأن يسائل الوزارة أو وزير المال[1].

◀ في النظام الرئاسي هذه الرقابة تكون شبه معدومة لأن الوزراء يُسألون وحسب أمام رئيس الدولة، الرئيس الفعلي للبلاد.

ب - رقابة الأحزاب والتنظيمات السياسية

تمارس الأحزاب المعارضة رقابة غير مباشرة على أعمال الإدارة لا يستهان بها، لا سيما في الأنظمة التي تسمح طبيعتُها غير الدكتاتورية وأنظمتها لهكذا رقابة. وتمارَس هذه الرقابة عبر الانتقادات الموجهة لسياسة الحكومة أو لمشاريع محددة في داخل المجلس أو في الإعلام أو المؤتمرات، إلخ.. وكما نعلم فإن تأثير هذه الأحزاب يكون أحياناً من القوة بحيث يؤدي إلى إقالة الوزارة أو أقله إلى تغيير سياسة الحكومة.

ج - رقابة الرأي العام

وهي تمارَس عبر مشاركة المواطنين في اللجان الاستشارية

(1) كانت حركة الاسئلة النيابية خجولة، ولم يتعد عددها الـ 12 في الفترة الزمنية 2008 - 2009 وتتعلق بـ: ملء الشغور في القضاء والادارة ومصرف لبنان، وفتح حساب خاص في الخزينة العامة لانشاء مرائب بديلة للمواطنين. واجابت الحكومة عن: تقنين الكهرباء في مدينة طرابلس وسائر المناطق، وتعيين مجلس ادارة جديد ومدير جديد لمستشفى بشري الحكومي، وآلية شراء وتأمين ادوية الامراض المزمنة والمستعصية. وبقيت عالقة الاسئلة عن الكهرباء والمازوت، والاعتداءات المتمادية على الجيش اللبناني.

المختلفة (لجان التعليم والصحة والبيئة). بالتأكيد هذه الرقابة تتطلب حداً أدنى من الديمقراطية يضمنه النظام السياسي كي تقوم المجموعات الضاغطة والجمعيات والأفراد بهذا الدور في مراقبة أعمال الإدارة وفي حثها على إتخاذ قرارات في الإتجاه الذي يؤيدونه. ولا ننسى هنا دور الصحافة والتحقيقات التي تقوم بها لتكشف تقاعس الإدارة أو بعض الأعمال المشوبة بالفساد.

د - تقييم

الحق يقال إنه لا يجب التعويل على الرقابة السياسية على أعمال الإدارة لأن هذه الرقابة، في حال إفتراض ممارستها على أكمل وجه، لا يسعها إلغاء الأعمال الإدارية غير الشرعية ولا التعويض على المتضررين جراء عمل الإدارة. حتى في حالة إستقالة الوزارة يبقى العمل غير الشرعي ويبقى المتضرر دون تعويض.

كما أننا لا نجهل أن هذه الرقابة مرتبطة بطبيعة النظام السياسية: في حالة هيمنة إتجاه سياسي معيَّن على الحكم أو حزب أو عدة أحزاب متآلفة يكون التضامن بين البرلمان والوزارة قوياً بحيث تنعدم هذه الرقابة. يرى بعض النواب اللبنانيين أن رقابة المجلس النيابي تبقى صورية بفعل سيطرة كتل معينة في البرلمان والحكومة وبفعل إمكانية الجمع بين الوزارة والنيابة (ظاهرة الترويكا في لبنان).

ثانياً: الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة

هي الرقابة التي تقوم بها الإدارة بنفسها على أعمالها وسلوكها بناء على تظلم من فرد معين أو التي تجريها من تلقاء نفسها.

أ- الرقابة بناء على تظلم أو المراجعة الإدارية

عندما يتقدم الفرد بطلب معين من الإدارة (مثلاً طلب تعويض جراء عمل قامت به الإدارة وألحق أضراراً به) فلا يحصل على جواب من الإدارة خلال فترة معينة (رفض ضمني) أو تردّ سلباً، يحق لهذا الفرد التظلم لدى الإدارة كي تقوم بتصحيح تصرفها. يقدَّم التظلم إلى الموظف المسؤول نفسه عن هذا العمل: مراجعة ولائية Recours gracieux، أو إلى رئيس هذا الأخير: مراجعة تسلسلية Recours hiérarchique الذي يقوم بسحب القرار أو تعديله أو إلغائه. تجدر الإشارة إلى أن المراجعة الولائية هي مراجعة يمكن تقديمها في جميع الحالات ودون حاجة لنص: مجلس شورى فرنسي، قرار «فنسيغيرا» Vinciguerra، 23 آذار 1945، مجموعة لوبون، ص 56.

كما يمكن أن يقدَّم التظلم إلى لجنة أُنشأت لهذا الغرض. يَنزع كثيرون إلى اعتبار أن إنشاء لجنة تختص بهذه الأمور هو الحل الأمثل نظراً لتكونها من أخصائيين ولحيادها، ما يُضفي على القرار المتخذ صفة الموضوعية لاسيما وأنها تتشكل عادة من عدة عناصر وتالياً من آراء عديدة.

ب - الرقابة الإدارية الذاتية

دون حاجة لتظلم تقوم الإدارة أحياناً بالرقابة على قراراتها تلقائياً فتلجأ إلى سحب القرار أو إلغائه أو تعديله. يمارس هذه الرقابة الموظف الذي قام بالعمل أو رئيسُه، وهذا ما يحصل في غالب الأحيان. يمكن للمدير العام أن يلغي القرار الذي أصدره رئيس الدائرة أو يعدِّله أو يلغيه طبقاً للصلاحيات التي تمنحه له وظيفته ودون حاجة لقيام نص في هذا الموضوع. وهذه الرقابة هي

شاملة، أي أنها رقابة مشروعية وملاءمة في آن. إلا أن الرئيس لا يستطيع إتخاذ القرار مكان المرؤوس[1].

ج - تقدير الرقابة الإدارية

1 - للرقابة الإدارية مزايا عديدة تجعل البعض يولونها الأفضلية على الرقابة القضائية:

◄ يمكن لصاحب الشأن أن يسند تظلمه إلى أسباب إنسانية وإجتماعية وشخصية وإقتصادية فضلاً عن الأسباب القانونية. فالأستاذ الذي درَّس في الجامعة اللبنانية تسع عشرة سنة ولم يستطع ضمَّ خدماته السابقة لأن الإدارة كانت اعتبرته مستقيلاً، ولا يفيد بالتالي من حقه في التعاقد لأنه لم يُنجز العشرين سنة خدمة، بإمكانه في تظلمه التذرع بأسباب إنسانية وبحجج منطقية تدفع الإدارة إلى إستصدار قاعدة قانونية جديدة وإستثنائية لإيجاد حل لهذه المشكلة. أما إذا استند فحسب إلى الأسباب القانونية (عيب في الشكل أو الإختصاص أو الغاية..) فلن يجد ربما مخرجاً.

◄ الميزة الثانية للرقابة الإدارية هي أن الطعن الإداري لا يخضع لمهلة معينة. وكما نعلم فإن مهل الطعن القضائي هي عادة قصيرة. لكن المتظلم يحسن أن يقدم تظلمه أثناء مهلة الطعن لأن تقديم المراجعة الإدارية يقطع مهلة الطعن وبالتالي فإنه يسعه تقديم مراجعته القضائية بعد ذلك.

---

(1) أنظر أسامة النعيمات، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية، بعنوان "السلطة الرئاسية (التسلسلية) في الوظيفة العامة»، مكتبة كلية الحقوق، 2003.

◄ الميزة الثالثة تكمن في أن المراجعة الإدارية تتطلب وحسب تقديم كتاب بسيط للإدارة يشرح فيه المستدعي وضعه ومتطلباته ولا تكبده أي نفقات، في حين أن المراجعة القضائية مكلفة ومعقدّة كما سنرى لاحقاً.

◄ الميزة الرابعة هي أن الرقابة الإدارية هي رقابة مشروعية وملاءمة في آن في حين أن الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية ليس إلا. ولا يقوم القاضي الإداري برقابة ملاءمة إلا بقدر بسيط عبر رقابته للخطأ الساطع في التقدير مثلاً أو لإنحراف السلطة.

◄ أخيراً المراجعة الإدارية تُبقي النزاع ضمن العلاقة الودّية فيما الخصومة القضائية تضفي دوماً شيئاً من العداء وروح الكراهية بين الأفرقاء.

2 - تساؤلات:

في حقيقة الأمر ورغم ما للرقابة الإدارية من ميزات فإنه لا يجب المبالغة في حسناتها لأنها تَبقى مراجعةً مرتبطةً بحُسن نية الإدارة التي تقوم بدور الخصم والحكم في آن. ونحن نعلم كم يكون الوضع غير عادل عندما تتمتع أي جهة بدور الخصم والحَكَم. فقرار الإدارة في هذه الحالة يكون رهناً بالنية الحسنة للإدارة ولكن لا شيءَ يمنع الموظف من الخضوع لرغباته الشخصية كالإنتقام والتشفي أو الإبقاء على قرار غير شرعي لأنه برأيه قرار شرعي.

لكل هذا ينزع الأفراد أكثر فأكثر إلى تفضيل طريق المراجعة القضائية لأن السوابق عديدة حيث جاءت قرارات الإدارة بعد تقديم التظلمات غير عادلة ومشوبة بإنحراف السلطة.

ثالثاً: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

الرقابة القضائية هي الأداة الأكثر فعالية لحث الإدارة على احترام مبدأ الشرعية الإدارية والعمل وفقاً لأحكام القانون نظراً لما يتمتع به القضاء من إستقلالية وموضوعية وكفاءة في ظل الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ فصل السلطات.

وهذه الرقابة تؤدي إما إلى إلغاء العمل المشكو منه وأحياناً تعديله (مراجعة الطعن لتجاوز حد السلطة recours pour excès de pouvoir) وإما إلى التعويض عن الفرد الذي لحق به ضرر (مراجعة القضاء الشامل recours de plein contentieux)، كما سنرى ذلك بالتفصيل لاحقاً. وقرارات المحاكم هذه هي قرارات تتمتع بقوة القضية المقضية. تجدر الملاحظة أن القاضي لا يحق له عدم النظر بالطعن المقدَّم لديه وإلا فهو يرتكب جُرم «إنكار العدالة» /déni de justice/.

يرى فقهاء الإدارة بصورة عامة أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تبقى أكثرَ فعاليةً وأكثر توافقاً مع مستلزمات دولة القانون. سبب ذلك يعود إلى إستقلالية القضاء وجدارة القضاة وخبرتهم وعمق تحليلهم العلمي المرتكز على قواعد العقلانية والمنطق القانوني. أضف إلى ذلك، كما سبق وأشرنا، أن القرار القضائي يتمتع بحجية مطلقة فلا يعود بإستطاعة الإدارة، كما في حالة الطعن الإداري، العودة عن قرارها لإتخاذ القرار المجحف من جديد.

لكن هذا لا يعني أن المراجعة الإدارية تفتقد لكل إيجابية، إذ إنها في نهاية الأمر وفي أقل الإحتمالات محاولة أخيرة لإحقاق

الحق قبل الدخول في النزاع القضائي المعقَّد والمُكلف.

نشهد اليوم إتجاهاً آخر حيث تكثر المذكرات الوزارية التي تصدرها السلطات العليا (رؤساء الوزارات، وزراء الإصلاح الإداري..) للفت إنتباه الإدارة للتقاعس الذي تلقاه المراجعات الإدارية المسبقة؛ يبدو أن الإدارات العامة لا تُجري التحقيقات اللازمة في هذه المواضيع، بحيث يغدو من النادر أن يجد الفردُ حلاً لتظلمه.

هذا السلوك السلبي الذي يتجلّى في صمت الإدارة يولِّد القرار الضمني بالرفض الذي يجيز بدوره تقديم المراجعة القضائية، ما يراكم الملفات أمام القضاء الإداري.

تنصح اليوم السلطات العليا بضرورة الحفاظ على مبدأ المراجعة المسبقة في حالة القضاء الشامل، وفي حالة قضاء الإبطال لا يُلزَم الأفراد بتقديم مراجعة إدارية والحالات القليلة التي يُفرضُ فيها تقديم مراجعة إدارية مسبقة أعطت نتائج جد إيجابية. ولكن قبل تعميم هذا الموجب يجب ان تكون الإدارة مالكة للوسائل والإمكانيات الكافية لمعالجة التظلمات بالطريقة الفصلى.

لا تكف المراجع العليا عن التنبيه للإدارات العامة بأن هذه المراجعات لا تهدف كما هو شائع إلى إطالة الوقت؛ لذا راحت تفرض على الإدارات إجراء الدراسة اللازمة لكل الإعتبارات والظروف التي أدت الى إتخاذ الإجراء المعترَض عليه.

أخيراً ثمة إتجاه إلى تكوين «خليّة عمل» أو لجان تتألف من أخصائيين قانونيين لمعالجة المراجعات الإدارية.

يبدو المشهد سيئاً إذا أضفنا إلى كل هذا البطء في العمل القضائي الإداري بالذات وتراكم المراجعات. من أجل تحسين سير عمل الجهاز القضائي الإداري ينكب مجلس الشورى الحالي برئاسة القاضي شكري صادر على الاسراع ببت جميع المراجعات العالقة (انظر التقرير السنوي لمجلس الشورى 2008 - 2009).

الفقرة الثانية

حلول أخرى لتحسين عمل الإدارة: وسيط الجمهورية، المصالحة والتحكيم

أولاً: وسيط الجمهورية

لقد عرضنا للتو للمراجعة الإدارية. ثمة أصول أخرى ابتُكرت من أجل إيجاد حلول للنزاعات الإدارية دون حاجة لولوج المعترك القضائي. فمن مصلحة القضاء والإدارة والأفراد ألا ترفع أمام القضاء نزاعات بالإمكان حلها بطرق أخرى. كلما تمكنت الإدارة من إيجاد حلول خارج القضاء كلما ساد التفاهم وتم تفادي إهدار الوقت للإفادة منه في ميادين أخرى.

أنشئت مؤسسة وسيط الجمهورية بقانون فرنسي صادر في 3 كانون الثاني 1973 بتأثير من مؤسسة الأمبودسمان ombudsman ذات المنشأ الأوروبي الشمالي (السويد، الدانمارك..). يعيّن وسيط

الجمهورية بمرسوم صادر في مجلس الوزراء لمدة ست سنوات ويتمتع بإستقلال كامل. يعيِّن مستشاريه بحرية تامة وإدارة أمواله تفلت من الرقابة العادية. كما يفيد من حصانة قريبة من حصانة النواب إذ لا يمكن ملاحقته، أو توقيفه بسبب الآراء أو الأعمال التي يقوم بها أثناء ممارسته لوظيفته.

يتلقى الوسيط التظلمات أو المطالب من المواطنين في موضوع نزاعاتهم مع الإدارة والمؤسسات العامة وأي جهاز يقوم بمهمة مرفقية عامة. إلا أن المشترع يفرض على الأفراد قبل تقديم مطالبهم إلى وسيط الجمهورية تقديمها إلى نائب أو عضو من مجلس الشيوخ sénateur. والوسيط هو الذي يقرر إذا كان المطلب مبرراً أم لا. يجدر التمييز بين دورين للوسيط: دوره كمتدخل intercesseur وكمقترح لإصلاحات.

1 - دوره كمتدخل هو الدور الأكثر أهمية

بتدخله هذا لا يمارس الوسيط ما يشبه السلطة التسلسلية ولا يتصرف كقاض. بل هو يتدخل كصاحب «المساعي الحميدة»، والتي تؤدي في أغلب الحالات إلى حل. ولكنه يتمتع بسلطات أخرى أيضاً هي التالية:

- التوصيات التي يوجهها للإدارة والتي تفرض على الإدارة الإجابة في مهلة يحددها الوسيط. وعقوبة عدم الرد تكمن في نشر الأمر على العلن ولا يجب الاستهانة بهذا الأمر.

- التقارير العامة: نذكر التقرير السنوي الذي يضعه

وينشره. كما يمكنه أن ينشر في الجريدة الرسمية الأمر الذي وجهه للإدارة كي تنفذ قراراً قضائياً صادراً بحقها. هذا يعني أنه يتمتع أيضاً بسلطة توجيه الأوامر للإدارة كي تنفذ قرارات قضائية أتخذت قوة القضية المقضية.

- حق الملاحقة: عند صدور خطأ من قبل أحد الموظفين ولا تحرك الإدارة ساكناً رغم توصية الوسيط يمكن لهذا الأخير أن يفعِّل ملاحقة تأديبية أو جزائية بوجه الموظف.

2 - دور وسيط الجمهورية كمقترح أصلاحات

يستطيع وسيط الجمهورية عند إطلاقه بعض التوصيات أن يوجه «بعض المقترحات لتحسين عمل الجهاز المعني» ومن ضمنها تعديلات على نصوص تشريعية وتنظيمية.

من الصعب، كما يقول الفقيه جورج فديل[1]، أن نتصور منطقياً هذا الدور، أي دور الوسيط في دولة قانون حيث هذه من مهمات القاضي وحده. لكنه يضيف إن هذه النظرة لا تخلو من الواقعية. فالعمل القضائي بطبيعة الحال يشكو من البطء في غالب الأحيان، ثم أن الإدارة تفيد دوماً من كونها الفريق القوي وتحاول تيئيس المستدعي إذا صح التعبير، وأحياناً أخرى تساهم في تقديم حلول غير عادلة. مع هذا لا ينبغي منح الوسيط سلطات جبروتية بحيث تفقد دولة القانون معناها. ما يجب عمله بحسب العميد فديل هو أيجاد حل وسطي، وهذا ما حاول القانون الفرنسي التوصل إليه.

(1) جورج فديل، القانون الأداري، 1995، (PUF)، باريس، ص 40.

■ المشرع اللبناني ووسيط الجمهورية

في 2005/2/4 أقر مجلس النواب اللبناني القانون الرقم 664 مصدقاً مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 13758 تاريخ 11 كانون الاول 2004 والمتعلق بوسيط الجمهورية كما عدلته اللجان النيابية المشتركة.

في ما يلي نوجز ما ينص عليه هذا القانون:

- ينص هذا القانون على أن وسيط الجمهورية هو شخصية مستقلة لا تتلقى التعلميات من اي سلطة، وهو يتدخل ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، لتسهيل التعامل مع الادارة والمساعدة على حل الخلافات الناجمة عن هذا التعامل.

- لوسيط الجمهورية جهاز معاون يختاره وفق الحاجة، كما له ان يسمي من بين جهازه المعاون من يمثله للقيام بمهام التنسيق بين الادارات الاقليمية والمواطنين.

- مركز وسيط الجمهورية في بيروت وتشمل مهامه كافة الاراضي اللبنانية.

- يعين وسيط الجمهورية لولاية اربع سنوات غير قابلة للتجديد، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وينبغي ان يكون الوسيط لبنانياً منذ عشر سنوات على الاقل، وقد اتم سن الخامسة والاربعين متمتعاً بحقوقه المدنية... وان يكون حائزاً على اجازة جامعية عليا في القانون أو العلوم الادارية أو السياسية، وان يتمتع بخبرة عشرين

سنة على الاقل في حقل اختصاصه أو ان يكون من كبار موظفي الدولة المتقاعدين أو الحاليين في الأسلاك القضائية أو الإدارية أو الدبلوماسية والذين أمضوا في الخدمة العامة اكثر من عشرين سنة، وان يكون مشهوداً له بالسمعة الحسنة والمناقبية الرفيعة والكفاءة المهنية.

- تُنهى خدمات الوسيط بصورة مبكرة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء في احدى الحالات التالية:

  - بناء على طلبه الخطي.

  - تعذر ممارسته لمهامه بسبب المرض.

  - ارتكابه خطأ جسيماً اثناء ممارسته لمهامه شرط اثبات هذا الخطأ بموجب تقرير تضعه لجنة مؤلفة من الرئيس الاول لمحكمة التمييز رئيساً، وعضوية كل من رئيس مجلس شورى الدولة، ورئيس ديوان المحاسبة.

  - الحكم عليه بجناية أو بمحاولة جناية أو بجنحة شائنة أو بمحاولة جنحة شائنة.

- لا يمكن ملاحقة الوسيط بسبب الآراء التي يبديها والمتعلقة بممارسته مهامه أو بمعرضها.

- يتلقى الوسيط الطلبات المقدمة من اي شخص طبيعي أو معنوي. ولا تقبل الطلبات المقدمة من جهة مجهولة الهوية.

- على صاحب العلاقة ان يكون قد باشر بالمراجعات الادارية

اللازمة ولم يحصل بعد مرور ثلاثة اشهر، على النتيجة المتوخاة. ولا تقبل الطلبات في المسائل المعروضة امام القضاء أو العالقة امام الادارة والتي ترقى الى اكثر من سنة تسبق تعيين اول وسيط وفق احكام هذا القانون.

- لا يجوز لوسيط الجمهورية التدخل في مجريات دعوى عالقة امام السلطة القضائية، ولا الطعن في صحة حكم قضائي؛ الا انه في حال عدم تنفيذ حكم قضائي مبرم في مهلة معقولة يستطيع الوسيط دعوة الادارة المعنية الى الانصياع للحكم في مهلة معقولة يترك له امر تحديدها، واذا لم تقترن هذه الدعوة بأية نتيجة، يصبح الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي موضوع تقرير خاص يرفع وفقاً للاصول..

- يعود للوسيط ان يعلم الهيئات الرقابية المختصة في معرض قيامه بمهامه عن كل ما يراه خطأ أو تقصيراً أو تقاعساً من الموظفين أو العاملين أو من الادارة المعنية، وعن كل ما يتعلق بتحسين سير العمل وتقدمه.

مهم جداً ما ينص عليه هذا القانون بما يخص واجب الإدارة تسهيل مهمة وسيط الجمهورية واعطاء التوجيهات الى موظفيها والعاملين فيها مهما كانت فئاتهم لتقديم جميع المعلومات والايضاحات والمستندات المطلوبة منه، وكذلك تسهيل مهمة الوسيط لجهة الاجتماع بهم أو الاستماع اليهم. وعدم إمكان التذرع بوجه الوسيط بسرية المعلومات والمستندات، باستثناء تلك التي يحظر القانون صراحة نشرها أو الاطلاع عليها أو تداولها، وتلك التي تتعلق بالامن والدفاع الوطني.

أخيراً يبقى هذا القانون حبراً على ورق طالما لم تصدر بعد المراسيم التطبيقية الخاصة به والتي ننتظرها بفارغ الصبر نظراً لأهمية هذه المؤسسة.

بما يخص الاتحاد الاوروبي فقد تلقى وسيط الجمهورية بعد خمسة أعوام على إنشائه ضمن معاهدة «ماستريخت» 1577 شكوى، تتعلق بالحقوق المحلية والتشريعات الاتحادية، ومعظمها تناول سوء الإدارة في الهيئات والمؤسسات الأوروبية، وتمكن من فتح 700 تحقيق، وعالج 45 في المئة من القضايا التي وضعت عليها اليد، وأحال قسماً على الوسطاء المحليين في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وفي فرنسا تلقى وسيط الجمهورية 1753 شكوى وقضية عام 1972 تاريخ إنشائه، علماً بأن 85 في المئة من الحالات وجدت طريقها إلى الحل ضمن متوسط مهلة قارب 4 اشهر. يتساءل كثيرون في لبنان: هل سيُسمح لوسيط الجمهورية القيام بمهامه أم أن المحاصصة والفساد سوف يفرغان هذه المؤسسة من مضمونها.

ثانياً: الحل الحبي والمصالحة

يصعب التمييز بين الإثنين: فالفارق الوحيد هو أن الحل الحبي يرتبط بالنتيجة وهي إيجاد حل للنزاع والمصالحة هي الأصول المتبعة والهادفة لإيجاد حل للنزاع. يصل أحياناً الفرقاء إلى حل تسوية، أي إلى عقد يلتزم فيه الفرقاء بإنهاء النزاع. وهذا الحل ممكن حتى خارج إطار أي نص قانوني شريطة إحترام الشروط المتعلقة بصحة العقود الإدارية (موضوع مشروع، صلاحية السلطة الإدارية المتعاقدة...).

إن رفع المسألة أمام لجنة غير قضائية للوصول إلى حل حبي

يقترب من الأصول القضائية لأنه يخضع لمهل وللأصول الوجاهية procédure contradictoire.

ثمة نصوص قانونية تلحظ المصالحة la conciliation في المجال الإداري كأن يلحظ النص إنشاء لجان للقيام بمصالحة في النزاعات القائمة بين الإدارة والمدرسين في التعليم الرسمي أو عندما تلحظ النصوص أن يقوم القاضي الإداري بالمصالحة. على سبيل المثال يلحظ قانون 6 كانون الثاني 1986 الفرنسي الذي يحدد قواعد استقلالية قضاة المحاكم الإدارية مادة تتيح لهؤلاء القضاة القيام بمهام مصالحة بين الدولة والسلطات الإقليمية للحد من عدد المراجعات القضائية والتوصل إلى حل حبي. إلا أنه يبدو أن هذه الصلاحية الممنوحة للقاضي لم يُكتب لها النجاح الكبير في فرنسا لأن المصالحة إذا كانت ساهمت في تقليل عدد الملفات القضائية لدى القاضي الإداري فهي راكمت عدد الملفات غير القضائية[1].

ثالثاً: التحكيم

هو طريق لحل النزاعات خارج القضاء، يقوم به أشخاص خاصون مختارون بإرادة الفرقاء.

ينتج التحكيم عن بند تحكيمي clause compromissoire يهدف إلى حل النزاعات المقبلة أو المحتملة أو عن عقد تحكيمي compromis d'arbitrage يهدف إلى إيجاد حل لنزاع قائم. وبنتيجة التحكيم

(1) رد مجلس الشورى الفرنسي مراجعة طعن قدمت ضد رفض القاضي الإداري قبول مهمة مصالحة: Conseil d'Etat, 23 juin Veriter, AJ,1989, p 424. Chr. E.Honorat et E. Baptiste.

أنظر حول المصالحة أمام المحكمة الإدارية ودور القاضي الإداري في التحقيق في النزاعات: AJ, 1987, p 499

يصدر قرار تحكيمي[1] له قوة تنفيذية يستمدها من حكم ذي صيغة تنفيذية exequatur تتخذه المحاكم العادية. هكذا نكون أمام أصول قضائية في نهاية الأمر حتى ولو أن المحكمين تلقوا سلطة إصدار الحكم على أساس العدل والإنصاف وليس على أساس نص قانوني محدد.

مبدئياً لا يحق للإدارة أن تلجأ إلى التحكيم والمحاكم الإدارية كانت دوماً تصر على تطبيق هذا المبدأ بصورة أكثر صرامة مما تلحظه القوانين. والفكرة الأساسية هي أنه لا يمكن القبول بسلوك مبني على عدم ثقة الإدارة بالقضاء الوطني. حتى أن هذا المنع المبدئي يمس أيضاً المرافق العامة الصناعية والتجارية: مجلس شورى فرنسي، 13 كانون الأول، 1957 [2].

إلا أن التحكيم ممكن دومًا في حالتين: عندما تلحظ ذلك النصوص (القوانين المتعلقة بالصفقات العامة). ومن ناحية أخرى يسمح الاجتهاد باللجوء إلى بنود تحكيمية وعقود تحكيمية في النزاعات الناشئة عن تنفيذ عقود من القانون الخاص متعلقة بمصالح التجارة الدولية تعقدها أشخاص عامة[3]. الاتجاه الحالي للقانون اللبناني هو الانفتاح على التحكيم وقبوله حتى في مجال العقود الإدارية (التعديلات الأخيرة). فقد صدر القانون الرقم 440 تاريخ 29 تموز (يوليو) 2002 المتضمن بعض التعديلات على احكام قانون اصول المحاكمات المدنية المتعلقة بالتحكيم: نصت الفقرتان

---

(1) Décision arbitrale ou sentence

(2) Société nationale de vente des surplus, Revue pratique de droit administratif, 1958, p 80.

(3) Tribunal des conflits, 19 mai 1958, Société Myrtoon Steamship, dalloz, 1958, p 699.

الثانية والثالثة من المادة 762 الجديدة على ما يلي: «يجوز للدولة ولأشخاص القانون العام أياً كانت طبيعة العقد موضوع النزاع اللجوء الى التحكيم» (فقرة أولى).

«اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون التعديلي لا يكون البند التحكيمي او اتفاق التحكيم نافذا في العقود الادارية الا بعد اجازته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لإقتراح الوزير المختص بالنسبة للدولة او سلطة الوصاية بالنسبة للأشخاص المعنويين من القانون العام» (فقرة ثانية).

الفقرة الثالثة

الرقابة القضائية في النظامين الموحَّد والإزدواجي

ثمة نظامان قضائيان: نظام القضاء الموحَّد ونظام القضاء المزدوج. في النظام الأول يُعهد للقضاء العادي حق الفصل في الخصومات الإدارية (النزاعات بين الإدارة والأفراد) وفي الخصومات بين الأفراد. في النظام الثاني، نظام القضاء المزدوج يُعهد لقضاء متخصص هو القضاء الإداري أمر النظر بالنزاعات الإدارية ويختص القضاء العدلي بالنظر في النزاعات بين الأفراد. يتطلب هذا النظام الثاني قيام محكمة حل خلافات مهمتها النظر في تنازع الإختصاص بين القضاء العادي والإداري، وهذا هو النظام المتَّبع في لبنان.

أولاً: نظام القضاء الموحد

أ - القضاء الموحّد هو القضاء ذو الإختصاص الشامل الذي يفصل المنازعات القائمة بين الأفراد كما بين الإدارة والأفراد وبين الإدارات نفسها. هذا يعني أن الإدارة لا تفيد من إمتيازات وحقوق خاصة تنتج عن غياب قانون إداري مستقل لأن الإدارة تخضع للقواعد ذاتها التي يخضع لها الأفراد.

إلا أن نظام القضاء الموحَّد لا يمنع المشرع من إدخال إستثناءات على القاعدة فيمنح جهة إدارية معينة أمر النظر ببعض المنازعات أو يُصدر قواعد خاصة يقر فيها لـلإدارة بإمتيازات وسلطات خاصة. تتبع نموذج النظام القضائي الموحَّد الدولُ الأنجلوسكسونية (بريطانيا، الولايات المتحدة الأميركية..) التي تَخضع في نظامها القانوني للقانون العرفي /Common law/. ولكن كيف تتم رقابة القضاء على أعمال الإدارة في نظام القضاء الموحَّد؟

ب - رقابة الإلغاء

ما يلفت النظر في دراسة هذا الموضوع هي الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها القضاء في النظام الأنجلوسكسوني: فهو يستطيع ليس فقط إلغاء القرار غير الشرعي بل أيضاً ممارسة رقابة الملاءمة. يستطيع هذا القضاء أن يأمر الإدارة بالقيام بعمل معين أو الإمتناع عن القيام بعمل معين أو بسحب قرار أو تعديله. وهي صلاحيات قريبة من صلاحيات الرئيس إزاء مرؤوسيه. والملفت أيضاً هو أن الدولة تُعتبر غير مسؤولة (الملك لا يخطئ والدولة مندمجة في التاج)، لذا فأن الدعاوى تقام على الموظفين بصفتهم الشخصية.

لكننا نجد في النظام الانجلوسكسوني، كما في نظام القضاء المـزدوج (لبنـان، فرنسا) طائفة مـن الأعمـال الإداريـة الفالتة من الرقابة القضائية وهي الأعمال الحكومية.

ج - رقابة التعويض

هي مسؤولية الإدارة عن الأخطاء التي يرتكبها موظفوها والتي تلحق ضرراً بالغير. حتى وقت قريب القاعدة السائدة كانت عدم جواز مساءلة الدولة عن أخطاء موظفيها: فالتاج لا يخطئ ووحدهم الموظفون يُسألون عن أخطائهم.

إلا أن إستثناءات عديدة جاءت تقلص من حدة هذا المفهوم:

الدولة مسؤولة بصورة عامة عن العقود التي تعقدها كما أنها مسؤولة عن أعمال الموظفين التابعين للهيئات الإقليمية. وقد تدخَّل المشترع لوضع بعض الإستثناءات الأخرى أو للتأكيد على ما قرره الإجتهاد.

إلا أنـه، خـارج حالة الموظفين الإقليميين، يبقى بصورة عامة أن الموظف هو المسؤول، لكن الدولة راحت تكفل موظفيها فتدفع التعويض عنهم من قبيل الإلتزام الأخلاقي لا القانوني. وفي الآونة الأخيرة صدرت قوانين أقرَّت مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها وألـزمتها التعويض عـن هـذه الأخطـاء ولـكن دومـاً أمـام القضاء العادي.

رغم بعض المحاولات بإتجاه إنشاء ما يشبه القضاء الإداري المستقل (عبر إنشاء لجان خاصة ذات صفة قضائية) إلا أن النظام

الأنكليزي (والأميركي) يبقى محتفظاً بنمطه الخاص وهو غياب قضاء إداري مستقل ومتخصص يراقب أعمال الإدارة، كما في النظام اللاتيني، ونعني نظام القضاء المزدوج الذي اعتمده لبنان.

ثانياً: نظام القضاء المزدوج

أ - النشأة

جهتان قضائيتان مستقلتان تتوليان الوظيفة القضائية: القضاء العدلي (أو العادي) والقضاء الإداري. الأولى تفصل النزاعات الناشئة بين الأفراد (أو بين الأفراد والإدارة عندما تتصرف الإدارة كفرد)، والثانية تفصل بالنزاعات بين الإدارة والأفراد.

يتألف القضاء العدلي من مختلف المحاكم العادية وعلى رأسها محكمة التمييز، والقضاء الإداري من المحاكم الإدارية وعلى رأسها مجلس شورى الدولة. كما يفرض نظام القضاء المزدوج قيام محكمة حل خلافات تضطلع بدور بت نزاعات الإختصاص السلبية أو الإيجابية.

في أساس فكرة القضاء المزدوج ثمة نصان فرنسيان مكمِّلان لبعضهما: المادة 3 من قانون 16 - 24 آب 1790 تطرح المبدأ الأساسي: «الوظائف القضائية /judiciaires/ تتميز وتبقى دوماً منفصلة عن الوظائف الإدارية. لا يسعُ القضاة (العدليون) أن يعكِّروا بأي صورة من الصور عمل الأجسام الإدارية ولا أن يحيلوا أمامهم الإداريين في قضايا متعلقة بوظائفهم». ثم جاء المرسوم 16 فروكتيدور السنة الثالثة ليؤكد بشكل لا يقبل الشك: «يُحظر على

المحاكم النظر في أعمال الإدارة أياً كانت هذه الأعمال»[1].

ب - السجال حول المعنى

حتى يومنا هذا الآراء مختلفة حول المعنى الحقيقي لهذين النصين، لاسيما قانون 1790. هل كان الثوريون يريدون فعلاً إستبعاد كل النزاعات من صلاحية القاضي العدلي أم فقط منعَه من التدخل في النشاط الإداري؟ هل كان الهدف حظر تقديم كل مراجعة طعن ضد الإدارة أم إقامة نمط خاص من الرقابة؟

أياً يكن من أمر فإن نشأة وتطور القضاء الإداري يجدان سببهما في هذا الحظر النصّي. وبالتالي أياً كانت الرغبة الفعلية للثوريين فأن التفسير الذي اعتُمد للنصّين هو «إستبعاد كل النزاعات من صلاحية القاضي العدلي».

أما الأسباب التاريخية التي أدت إلى هذا الأمر فإنه يمكن إيجازها بما يلي: ثمة إعتقاد ساد لفترة طويلة يقول إن مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والقضائية (نصوص 1790) يجد أساسه في مبدأ الفصل بين السلطات الكلاسيكي، أي بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية (مونتسكيو). بحسب هذا الرأي أعمل الثوريون

---

(1) لنورد هنا بالفرنسية هذا النص المؤسس لمبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والقضائية (المقصود العدلية).

Selon la loi des 16-24 août 1790 «les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions».

الفرنسيون مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. لا يجب أن يفسِّر القضاء القوانين بحرية كبيرة، كما لا يجب أن يتدخل في النزاعات بين الإدارة والأفراد. لكن الحق يقال إن الفصل بين السلطات الإدارية والقضائية لم ينشأ بعد الثورة وحسب بل كان قائماً في أيام العهد القديم، أي ما قبل الثورة الفرنسية. فقد كان القانون الملكي «سان جرمان» الصادر في 21 شباط 1641 يمنع هو أيضاً المحاكم (البرلمانات) من التدخل في أي شأن من شؤون الإدارة وبالتالي في النزاعات بين الإدارة والأفراد. كان يبت في النزاعات الإدارية مجلسُ الملك. هكذا فإن مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والقضائية كان قائماً وجلّ ما فعله الثوريون هو تكريس عادات بصورة أكثر عمقاً، عادات وقواعد كانت قائمة في العهد القديم.

من ناحية أخرى لم يَشَأ الثوريون أن يعانوا من نقد البرلمانات (المحاكم) كما عانى من ذلك الملك. معروفة هي القاعدة التي تقول إن صاحب السلطة الحالي (من يستلم زمام الحكم) يجب أن يرفض كل الإواليات التي أدت إلى زعزعة سلطة صاحب السلطة السابق. الإزدواجية القضائية ليست وليدة مبدأ فصل السلطات إذاً بحسب هذا الرأي الآخر، بل إن السبب الحقيقي هي الإرادة في رفض كل رقابة على الإدارة.

تجدر الإشارة هنا إلى أن الأمور تبدلت لاحقاً: مع الزمن بدأ القضاء الإداري يظهر أكثر فأكثر كحصن منيع يدافع عن حقوق الأفراد أمام تعسُّف الإدارة وتسلطها. أي أن القضاء الإداري راح

يفقد شيئاً فشيئاً صفتَه الأولى كقاضٍ - مستشار يدافع قبل أي شيء عن مصالح الدولة[1].

ج - الفصل بين الإدارة العاملة والقضاء الإداري

يعني هذا الفصل إستقلال القضاء الإداري إستقلالاً عضوياً ووظيفياً عن الإدارة، أي أن الأشخاص العاملين في القضاء هم غير الأشخاص العاملين في الإدارة والعكس صحيح. والإستقلال الوظيفي يعني عدم تدخل الإدارة في عمل القضاء وعدم تدخل القضاء في عمل الإدارة (مثل إصدار الأنظمة أو تعيين الموظفين). لا يمكن للقضاء أن يحل محل الإدارة، فهو يقضي ولا يدير.

ثالثاً: المفاضلة بين نظام القضاء المزدوج ونظام القضاء الموحد

بنظر غالبية الفقه نظام القضاء المزدوج هو أفضل من النظام الموحَّد.

أ - مؤيدو النظام الموحد

يرى مؤيدو النظام الموحد أن هذا النظام يحقق سيادة مبدأ الشرعية الإدارية بالصورة الكاملة لأن الأفراد والإدارة يخضعون للقضاء ذاته وتطبَّق على نزاعاتهم القواعد ذاتها. فلا إمتيازات للإدارة ولا تعسُّف ولا محاكم خاصة بالنزاعات الإدارية. أما خلفية

(1) أنظر الفصل الأول «الميزات الأساسية للقانون الإداري»، من هذا الكتاب.

هذه المفاضلة فتعود إلى القاعدة التقليدية التي تعتبر أن القاضي العدلي هو حامي الحريات العامة والحقوق الفردية.

ولا ننسى أن النظام الموحد بعيد عن التعقيد لغياب المشاكل الناتجة عن تنازع الإختصاص.

ب - مؤيدو النظام المزدوج

لكن هذه المزايا بنظر البعض الآخر هي ظاهرية فحسب: أما في الواقع فأن النظام الموحَّد لا يعيرُ أيّ اهتمام لوضع الإدارة الخاص ومتطلبات النظام العام ومبدأ التخصص. كما غير صحيح أنه يضمن حماية كافية للأفراد.

◀ هدف الأفراد هو تحقيق مصالح شخصية أما الإدارة فهي تهدف إلى صالح المجموع. لا بد إذاً من منح إمتيازات وحقوق خاصة للإدارة غير مألوفة في القانون الخاص، كي تستطيع القيام بمهامها. لا سيما إذا عرفنا أن الإدارة تتدخل أكثر فأكثر في جميع المجالات الإجتماعية والإقتصادية.

◀ إن إستقلال الإدارة يتعارض مع قاعدة مهمة في النظام الموحَّد وهي حق القضاء في توجيه الأوامر للإدارة، ما يمكن أن يشلَّ عمل الإدارة.

◀ إذا كان نظامُ القضاء الموحَّد يضمن الحريات والحقوق الفردية من حيث المبدأ فأن الإدارة في أنظمة القضاء الموحَّد (أنكلترا)

تلتف على هذا المبدأ عبر إخراج بعض أعمالها من رقابة القضاء. أما كيف يتم ذلك فأن الإدارة تستطيع بكل بساطة تضمين مشاريع القوانين القرارات التنظيمية التي تكتسب هكذا قوة القانون وتالياً تصبح بمنأى عن الطعن؛ أو تضمين نص يحظر الطعن بالقرارات التي ستتخذ لإعمال القانون.

◄ مفارقة:

والمفارقة الكبرى تكمن في ملاحظة أنه في الحالات القليلة التي تَمنح فيها النصوص القانونية الصلاحية للقضاء العدلي في قضايا عالقة بين الإدارة والأفراد (في نظام القضاء المزدوج) فأن هذا القضاء يتخذ غالباً جانب الإدارة ويدافع عن شرعية قراراتها. لنفرض أن الأحكام العدلية جاءت مفرطة في شدتها مع الإدارة فإن هذا سيدفع الإدارة إلى التهرب من رقابة القضاء عبر العمل على إستصدار قوانين تزيد من صلاحية الإدارة وتقفز فوق القضاء.

◄ يضمن نظام القضاء المزدوج فعالية أقوى بفضل إعمال مبدأ التخصص حيث يقتضي فصل المنازعات الإدارية على يد قاض متخصص في هذه الشؤون أكثر تفهماً لطبيعة عمل الإدارة. لكن هذا لا يعني أن القضاء الإداري متساهل مع الإدارة بحيث يعزز جبروتها. بخلاف ذلك فقد أبرز القضاء الإداري منذ زمن بعيد ضرورة إخضاع عمل الإدارة لقواعد خاصة. هذا ما أعلنه مجلس الشورى الفرنسي منذ قرار روتشيلد، في 6 كانون الأول 1855، في موضوع المسؤولية الإدارية وما أعلنته محكمة حل الخلافات في قرار بلانكو الشهير الصادر في 8 شباط 1873، حيث نقرأ أن

المسؤولية التي يمكن أن «تقع على الدولة بالنسبة للأضرار المسببة للأفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم الإدارة في المرافق العامة، لا يمكن أن تُحكمَ بالمبادئ القائمة في القانون المدني.. وهذه المسؤولية ليست لا عامة ولا مطلقة: بل هي قواعد خاصة تتبدل وفقاً لاحتياجات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة».

إن أهمية قرار بلانكو تكمن أيضاً في أن إعمال قواعد القانون الإداري يستتبع صلاحية القاضي الإداري؛ بما أن القواعد الإدارية هي المطبَّقة في نزاع معيَّن فأن الصلاحية تعود تلقائياً للقاضي الإداري. الصلاحية تتبع الأساس. هذا يعني أن للإدارة قواعد خاصة وقضاءً خاصاً. إلا أن باستطاعة الإدارة اللجوء إلى قواعد القانون الخاص، ولكن في هذه الحالة تكون الصلاحية للقاضي العدلي.

ج - بإتجاه الإبقاء على الإزدواجية

لقد بدأ النظام الموحَّد يفقد ميزته بفعل توجهه بإتجاه إعتماد الإزدواجية القضائية ولو بطرق غير مباشرة.

فقهاء كثيرون يردُّون الحجةَ التي تقول بأن القضاء المزدوج شديد التعقيد ويرون أن محكمة حل الخلافات تقوم بواجبها على أكمل وجه وأن الأمور ليست مطلقاً بهذا التعقيد المزعوم.

يُذكر أن المجلس الدستوري الفرنسي قد كرَّس حديثاً مبدأ إزدواجية القضاء في قرارين: 23 كانون الثاني 1987 و28 تموز

1989 حيث أكَّد مبدأ جديداً جوهرياً تقر به قوانين الجمهورية[1]: «بإستثناء المواد التي تعود بطبيعتها للقضاء العدلي فأن القضاء الإداري هو الصالح للنظر في إبطال أو تعديل القرارات التي تتخذها، في إطار ممارسة صلاحياتها، السلطات التي تمارس السلطة التنفيذية، وموظفوها والجماعات الإقليمية للجمهورية أو الأجهزة العامة الموضوعة تحت سلطتها أو رقابتها»[2].



(1) Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République /PFRLR/.

(2) في موضوع إستقلال القضاء الإداري وضرورة الإبقاء على منظومة القضاء المزدوج آنظر مؤلف رئيس محكمة الإستئناف الفرنسية في ليون الأستاذ دانييل شابانول، «القاضي الإداري»، LGDJ, 1993.

الفصل الثاني

تنظيم القضاء الإداري في لبنان

الفقرة الأولى

نشأة القضاء الإداري وتطوره

كما أشرنا في السابق اعتمَدَ لبنان نظام القضاء المزدوج: قضاء عدلي على رأسه محكمة التمييز وقضاء إداري على رأسه مجلس الشورى. الأول ينظر في النزاعات بين الأفراد والثاني في النزاعات بين الإدارات أو بين الإدارات والأفراد. كما أُنشأت محكمة حل الخلافات التي تفصل في حالات تنازع الإختصاص السلبي والإيجابي.

تأثر لبنان بالنظام القانوني للإمبراطورية العثمانية التي كان يرزح تحت حكمها، ما جعله يتأثر منذ البداية بالقانون الفرنسي لأن العثمانيين قد استوحوا الكثير من القانون الفرنسي.

في عهد السلطنة العثمانية لم تكن واردة فكرة مساءلة الدولة

لأن السلطان هو خليفة المسلمين وأمير المؤمنين في آن، لا يمكن «هو أيضاً» أن يخطئ، تماماً كما لا يخطئ الملك /le roi ne peut mal faire/ (فرنسا، بريطانيا). ونعلم أن هذه البدعة تتناقض مع تعاليم الإسلام الأصيلة حيث «ديوان المظالم» هو المؤشر لإمكانية مقاضاة الدولة[1]. بعد انتهاء حرب القرم بين روسيا والسلطنة العثمانية دفع السلطان ثمنَ مساعدة فرنسا وأنكلترا له: القبول بإعتماد قوانين أوروبية. وبالفعل بعد العام 1856 (معاهدة باريس) صدرت مجلة الأحكام العدلية وقوانين عديدة أخرى مستوحاة من القانون الفرنسي تحديداً. وفي العام 1866 أنشئ مجلس الشورى الذي كان يتألف من الغرف التالية: غرفة الداخلية والحربية، غرفة المالية والأوقاف، غرفة التشريع، غرفة الأشغال العامة والتجارة والزراعة وغرفة المصارف. بعد ذلك أنشئت ثلاث محاكم إدارية: بداية، إستئناف وتمييز. وقد أسندت إلى مجلس الشورى صلاحيات عديدة إستشارية وقضائية (فصل المنازعات الإدارية، فصل التنازع على الصلاحية، محاكمة الموظفين..).

بعد خضوع لبنان للإنتداب الفرنسي بناء على قرار عصبة الأمم ونشأة لبنان كدولة وإن تحت سلطة الإنتداب (دولة لبنان الكبير، 1920)، أصدر حاكم لبنان في 12 شباط 1920 قراراً أوكَلَ فيه الصلاحيات القضائية التي كانت لمجلس الشورى للمحكمة العليا. ثم صدر في 6 أيلول عام 1924 القرار الرقم 3668 أُنشئ بموجبه مجلس الشورى وعيِّن مقرُّه في بيروت. وقد تألَّف من خمسة أعضاء: رئيس لبناني، ومستشارَين فرنسي ولبناني ومن مستشارين ملازمين فرنسي ولبناني. واقتصرت صلاحيته على المسائل القضائية إلغاءً وتعويضاً.

---

(1) أنظر «القضاء في لبنان»، سليمان تقي الدين، دار الجديد، 1969، ص 238.

◀ في القضاء الشامل كانت تشتمل صلاحياته على:

- القضايا المتعلقة بالضرائب.
- رواتب ومعاشات الموظفين.
- إشغال الأملاك العامة.
- طلبات التعويض عن الأضرار الناشئة عن قيام الدولة والبلديات بأشغال عامة.
- القضايا المقامة على الإدارات العامة لسبب تنفيذ مقاولات أو إمتيازات أو لعمل صدر عنها (المادة 3).
- النزاعات بين الإدارات والمتعاقدين في شأن المقاولات والإمتيازات. كما كان يفصل في المنازعات القانونية الناتجة عن الإنتخابات لمجالس البلديات والألوية والأقضية (المادة 4).

تجدر ملاحظة التماثل بين هذه الصلاحيات وتلك المعمول بها في أيامنا.

◀ وفي قضايا الإبطال فقد تم التمييز بين المراجعات المقدمة ضد أعمال السلطات الإدارية في الألوية والأقضية والبلديات ورؤساء الدوائر وتلك الموجهة ضد أعمال حاكم لبنان الكبير التي توجَّه إلى مجلس القضايا الأعلى في المفوضية العليا (المادة 5). وبالنسبة لأسباب الإبطال أيضاً فأن الملفت أنها هي نفسها المعمول بها اليوم: مخالفة القانون، مخالفة الصيغ التي وضعها القانون، عدم الصلاحية، سوء استعمال السلطة.

لكن مجلس الشورى سيمرُّ بأزمات عديدة وسيكون لمرات عديدة موضوع إلغاء وإعادة وإلحاق. فقد تمَّ إلغاؤه في العام 1928 ليُنقَلَ أختصاصه إلى محكمة التمييز. بعد إلغاء محكمة التمييز وإحالة إختصاصها إلى محكمة الإستئناف أصبحت هذه الأخيرة تمارس صلاحية الشورى. ثم استعادت محكمة التمييز من جديد صلاحيتها في العام 1934 (ومن ضمنها إختصاص الشورى) لتُلغى مرةً أخرى في العام 1939، إلى أن أُعيد مجلس الشورى وفقاً للقرار 89 الصادر في 23 نيسان 1941، مع إضافة إختصاص التشريع والإفتاء إلى صلاحياته.

ثم أُلغي مجلس الشورى من جديد في العام 1950 ليُعهد إختصاصه إلى محكمة التمييز. وفي العام 1953 انبعث من جديد بالمرسوم الإشتراعي الصادر في 9 كانون الثاني 1953 لتقتصر صلاحيته على القضاء دون التشريع والإفتاء. وفي العام 1959 أعيد تنظيم مجلس الشورى في المرسوم الإشتراعي الرقم 119 لتُعهَد إليه وظيفتا التشريع والشورى (تقديم إستشارات) بالإضافة إلى الوظيفة القضائية.

في العام 1954 أُنشأت المحكمة الإدارية الخاصة لتخفيف العبء على المجلس الذي تراكمت لديه القضايا وكانت صلاحيتها محددة على سبيل الحصر.

أخيراً صدر قانون مجلس الشورى (أو نظام مجلس الشورى) المنفذ بالمرسوم رقم 10434 في 14 حزيران 1975. ألغى النظام الجديد المحكمة الإدارية الخاصة ليغدو مجلس الشورى القاضي

العام في المنازعات الإدارية. وقد تعدّلت أحكام هذا النظام منذ 1975 مرات عدة: المرسوم الإشتراعي رقم 44 تاريخ 1983/6/24، ثم المرسوم رقم 111 في 1983/9/16، والقانون رقم 259 تاريخ 1993/10/14، والقانون رقم 227 تاريخ 2001/5/31.

بعد صدور هذا التعديل الأخير أحال وزير العدل السابق سمير الجسر على رئاسة مجلس الوزراء مشروع قانون يرمي إلى إلغاء هذا القانون. يقترح هذا المشروع إعادة العمل بجميع النصوص والجداول الملغاة أو المعدلة بموجب قانون العام 2000. كما يقترح إعادة الصلاحيات إلى كافة لجان الإعتراضات على الضرائب والرسوم. أعتبَر هذا الإقتراح أن إنشاء ست محاكم إدارية (درجة أولى من درجات المحاكمة) والتي تُستأنف غالبية قراراتها أمام مجلس الشورى هي فكرة سيئة وغير قابلة للتطبيق بدليل فشل المحكمة الإدارية الخاصة والعدول عنها في العام 1975؛ وكذلك لأنه تبين أن إنشاء درجتي محاكمة يؤدي إلى إطالة أمد البت في المراجعات وأعباء إضافية على المحامين الذين سيضطرون للإنتقال إلى مراكز المحافظات وزيادة في الرسوم والنفقات. وبالنسبة للجان الإعتراض على الضرائب التي يلغيها القانون يرى المشروع ضرورة إعادة الصلاحية لهذه اللجان لأن هذه المحاكم الإدارية المستحدثة ستتألف من قضاة مبتدئين لن يطمئن لهم المتقاضون الذين يفضلون هذه اللجان التي يشارك فيها ممثلون عن مختلف القطاعات.

يقرر الشورى في «سامي ايليا مفطوم ورفاقه/ مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى»، تاريخ تاريخ 2002/5/23، مجلة القضاء الإداري، العدد 17، 2005، ص 823، أنه من الثابت أن وزير العدل المفوض من المشترع لتحديد موعد مباشرة المحاكم الادارية لمهامها وفق ما سبق تبيانه، لم يتخذ حتى تاريخه القرارات المتعلقة بهذا الشأن.

يبقى بالتالي هذا المجلس محتفظاً باختصاصه طالما ان لا محكمة ادارية قائمة وقادرة على فضها والحكم فيها.

- موقف من القانون الجديد

ننزع إلى الإعتقاد أن الحكم على درجتين وثلاث هو ضروري جدا لأسباب أهمها الإسراع بالبت بالدعاوى وتخفيف العبء على المواطن.

بخلاف موقف الحكومة التي ترغب في إلغاء القانون فإن الشورى اللبناني متمسك بالتعديل ولاسيما بإنشاء المحاكم الإدارية ومبدأ الحكم على درجتين. ولقد ارتأى مكتب مجلس الشورى ألاّ يكون التعديل مقتصراً على ما تعلّق بالمحاكم الإدارية، بل أن يتعدّى ذلك إلى مواد أخرى متعدّدة لاسيّما منها تلك التي تتناول أصول المحاكمة، وبهدف اختصار هذه الأصول وإزالة بعض تعقيداتها وتوضيحها. وقد تشكّلت لهذه الغاية لجنة من مكتب المجلس وتوصّلت إلى صيغة مشروع دار حول تعديل 76 مادة من نظام المجلس تعديلاً موضوعياً جذرياً أو شكلياً طفيفاً في بعض الأحيان.

في أي حال رأي مجلس الشورى يصب في وجوب المحافظة على المحاكم الادارية انسجاماً مع الاتجاهات الدولية الثابتة والمتمسّكة بمبدأ التقاضي على درجتين.

- حول الإسراع في البت بالملفات المتراكمة

تجدر الإشارة إلى أن الملفات الباقية والمتراكمة لدى الشورى كثيرة. ولقد طلب رئيس مجلس الشورى الأستاذ شكري صادر من كلّ المستشارين وضع جدول بالمراجعات المحالة إليهم، كل ستة أشهر

(أنظر تقرير العام 2008)، حتى تتمّ مراقبة العمل بشكل دقيق. كما طلب إليهم وضع جدول بالمراجعات التي نظمت فيها التقارير النهائية وذلك كلّ شهرين وللغاية ذاتها.

كما نقرأ في تقرير العام 2008 أن وضعية الدعاوى التي احترقت ملفاتها أو فقدت اثناء الاحداث، والتي لا تزال قيد التكوين، لا زالت على حالها تقريباً من حيث عدم قيام الفرقاء بالسعيْ الى إعادة تكوينها. ولكن غدا من المتعذر على هؤلاء اعادة تكوين هذه الملفات، أو أنّهم صرفوا النظر عن إعادة تكوينها لتقديرهم انه لا فائدة جدّية من ذلك. ينبغي إذاً استصدار قانون خاص بشأن هذه الدعاوى.

أخيراً وضع رئيس مجلس الشورى خطّة عمل ترمي الى تسريع الفصل في المراجعات الواردة أو المتبقية، ويبدو أنّ الأمور سائرة على ما يرام.

الفقرة الثانية

تكوين القضاء الإداري في لبنان

(وفقاً لأحكام النظام الجديد وتعديلاته)

يتبع مجلس شورى الدولة لوزارة العدل كما كان الوضع عليه في نظامي 1953 و1959. نقرأ في المادة الثانية من نظام مجلس الشورى أن مجلس الشورى يؤلف جزءاً من تنظيمات وزارة العدل

القضائية ومركزه بيروت. وهو يتألف من رئيس ومفوض حكومة ورؤساء غرف ومستشارين ومستشارين معاونين.

أولاً: رئيس مجلس الشورى

يعيَّن بمرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل[1]. يعيَّن رئيس مجلس الشورى (المادة 5) ومفوض الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل من بين رؤساء الغرف الذين هم في إحدى الدرجات الأربع العليا وما فوق أو من بين المستشارين الذين هم في الدرجة الأولى وما فوق. ويمكن تعيينهما بمرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل من بين القضاة العدليين الحائزين على شهادة دكتوراه دولة في القانون العام الذين هم في الدرجة الخامسة وما فوق.

يرأس رئيس مجلس الشورى مكتب المجلس ومجلس القضايا والغرفة الإدارية. كما يتمتع بصلاحيات الرئيس التسلسلي من الناحيتين الإدارية والمالية، ويقوم بمهام التفتيش القضائي والإداري بنفسه أو بواسطة من ينتدبه من الأعضاء ويحدد مهام الموظفين.

يُذكَر أن ما يميِّز القانون الفرنسي عن القانون اللبناني هو كون رئيس مجلس الشورى في فرنسا هو رئيس مجلس الوزراء أو وزير العدل في حال غيابه، ما يعني من حيث المبدأ أن مجلس الشورى اللبناني يتمتع بإستقلالية أكبر مقارنة بالمجلس الفرنسي، رغم الصفة الشرفية ليس إلا لهذه الرئاسة.

(1) يتوقف البعض عند هذه الفقرة الأولى ليؤكدوا مشروعية شكوكهم في استقلالية القضاء.

ثانياً: غرف المجلس

المـادة 34 مـن نـظـام مجلس الشـورى تقسِّم مجلسَ الشورى إلى سبع وحدات هي مجلس القضايا وست غرف إحداها إدارية والخمس الأخرى قضائية.

أ - مجلس القضايا: المادة 35 الجديدة (بعد تعديل 1993): يتألف مجلس القضايا من رئيس مجلس الشورى رئيساً وعند تعذر حضوره من رئيس الغرفة الذي له الأولوية وفق القاعدة المنصوص عليها في المادة 14 من نظام المجلس، ومن رؤساء الغرف وثلاثة مستشارين يختارهم رئيس مجلس الشورى في بداية كل سنة قضائية، أعضاء. تصدر القرارات عن هيئة مؤلفة من الرئيس وأربعة أعضاء على الأقل وإذا تعادلت الأصوات كان صوت الرئيس مرجحاً.

مهمة مجلس القضايا هي أساساً توحيد الاجتهاد بين غرف المجلس: تنص الفقرة الأخيرة من المادة 35 الجديدة (بعد تعديل 1993) على ما يلي: «يُستأنس بالمبادئ التي تنطوي عليها قراراته لتوحيد اجتهاد غرف مجلس شورى الدولة».

على سبيل المثال كان المجلس مؤلّفاً، في السنة القضائية 2007-2008 من: الرئيس غالب غانم، رئيس غرفة اندره صادر، رئيس غرفة ألبرت سرحان ومن المستشارين المعيّنين القضاة: خليل أبو رجيلي، يوسف نصر، فاطمة الصايغ عويدات.

أصدر مجلس القضايا سبعة قرارات نهائية خلال السنة القضائية 2007-2008. بالاضافة إلى خمسة قرارات إعدادية وثلاثة قرارات متعلقة بوقف التنفيذ. وقد ورد الى مجلس القضايا 9 دعاوى جديدة، وأحيلت إليه 6 مراجعات، ولا يزال لديه حوالي

130 دعوى قيد النظر، علماً أن بعض هذه المراجعات لا يزال غير جاهز للحكم لاسباب مختلفة يتعلق بعضها بعدم استئصال اجراءات التبليغ.

ب - الغرفة الإدارية

يرأسها رئيس مجلس الشورى الذي يمكنه أن يعيِّن أحد رؤساء الغرف لينوب عنه في رئاسة هذه الغرفة. كما له أن يكلِّف واحداً أو أكثر من المستشارين أو المستشارين المعاونين للاشتراك بأعمال هذه الغرفة بصفة عضو أصيل (المادة 36).

مهمة الغرفة الإدارية تقديم الآراء الاستشارية في مشاريع القوانين والمراسيم الاشتراعية والأنظمة والمعاهدات التي تقدم إلى المجلس وجوباً أو اختيارياً.

أولاً: الغرفة الادارية (الرئيس غالب غانم)

وقد أصدرت الغرفة الادارية خلال السنة القضائية 2007-2008 ما مجموعه 239 رأياً.

نقرأ في تقرير مجلس الشورى السنوي للعام 2008 أن ورود طلبات إبداء الرأي تناقص في السنة القضائية المنصرمة بالقياس الى السنوات التي سبقتها، إذ كان مجموع الوارد عام 2003-2004 يبلغ 351 طلباً أبدي الرأي في 340 منها، ومجموع ما ورد عام 2004-2005 بلغ 294 أبدي الرأي في 282 منها، ومجموع ما ورد عام 2005-2006 بلغ 385 أبدي الرأي في 379 منها ومجموع ما ورد عام 2006-2007 بلغ 259 أبدي الرأي في 286 منها. والفارق في الورود عائد إلى الأوضاع السياسية والأمنية والإدارية

التي شهدها لبنان.

يؤكد الشورى أنّ نسبة الفصل تعادل أحياناً نسبة الورود وأن عمل الغرفة الادارية هو بالغ الانتظام، وليس فيه أيّ تأخير يُذكر، حتى أنّ بعض طلبات ابداء الرأي يتم إنجازها أحياناً في اليوم الذي يحصل فيه الورود، أو في اليوم التالي.

تؤلّف الغرفة الادارية في مجلس شورى الدولة على الوجه الآتي:

القسم الأول: الشؤون الإدارية والاعلامية والأمنيّة والخارجية ويدخل ضمن اختصاصه رئاسة مجلس الوزراء والوزارات الآتية: العدل، الدفاع الوطني، الداخلية والبلديات، الخارجية والمغتربين، الإعلام، شؤون التنمية الادارية...

القسم الثاني: الشؤون المالية والاقتصادية ويدخل ضمن اختصاصه الوزارات الآتية: المالية، الاقتصاد والتجارة، الصناعة والزراعة والسياحة.

القسم الثالث: الشؤون التربوية والثقافية والصحية والاجتماعية ويدخل ضمن اختصاصه الوزارات التالية: التربية والتعليم العالي، الثقافة، الرياضة، العمل، الشؤون الاجتماعية والصحة العامة.

القسم الرابع: ويدخل ضمن اختصاصه الوزارات التالية: الأشغال العامة، النقل، الاتصالات، الطاقة، المياه، البيئة، ووزارة المهجرين..

لنذكر بعض المواضيع التي عالجتها الغرفة الإدارية:

آلية صرف المساعدات الإجتماعية في وزارة المهجرين (رأي رقم 2007/1-2008، تاريخ 2007/10/23)، إحداث دائرة الملكية الفكرية في ملاك وزارة الثقافة - المديرية العامة للثقافة (رأي رقم 2007/6-2008، تاريخ 2007/10/29)، تنظيم اعمال لجان الاعتراضات على فواتير ومحاضر الكهرباء والمياه وتحديد تعويضاتها (رأي رقم 2007/11-2008، تاريخ 2007/11/1)، تأليف مجلس إدارة المعهد العالي للموسيقى - الكونسرفتوار وتحديد صلاحياته وشروط تعيين اعضائه وتعويضاتهم (رأي رقم 2007/23-2008، تاريخ 2007/11/21).

ج - الغرف القضائية

تتألف كل غرفة قضائية من رئيس ومستشارين إثنين على الأقل ويلحق بها مستشار معاون أو أكثر لمساعدتها في أعمالها. ويجوز لرئيس الغرفة أن يعيِّن مقرراً ويكمل الهيئة عند الاقتضاء.

أضاف التعديل الجديد الفقرة التالية على هذه المادة 37: «لرئيس المجلس أن يرأس عِلاوة على الغرفة القضائية التي يرأسها أية غرفة من الغرف القضائية. في حال غياب رئيس الغرفة يقوم بمهامه المستشار الأعلى درجة».

كما تنص المادة 41 الجديدة على أن تؤلَّف الغرف وتوزَّع الأعمال عليها بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح مكتب مجلس شورى الدولة. يمكن للمستشار أن يكون عضواً في غرفتين قضائيتين على الأكثر، وفي حال عدم تمكن إحدى الغرف من القيام بأعمالها لعدم اكتمال عددها بسبب الشغور أو الغياب أو أي سبب آخر ينتدب مكتب المجلس مستشارين من الغرف الأخرى لتأليف أو إكمال

الغرف الناقصة.

◄ تحال الدعوى الى مجلس القضايا بقرار من رئيس مجلس الشورى في أية مرحلة من مراحل المحاكمة وفي هذه الحال تُرفع يد الغرفة عن الدعوى حكماً بمجرد صدور القرار[1].

لمفوض الحكومة أو لرئيس الغرفة ان يطلب إحالة دعوى الى مجلس القضايا ولمكتب مجلس شورى الدولة ان يتخذ القرار بالاستجابة او بالرد خلال ثلاثة أيام من تاريخ ايداعه الطلب.

لا يكون قرار رئيس المجلس بالاستجابة أو بالرد معللاً ولا يقبل هذا القرار أي طريق من طرق المراجعة. وتُعتبر دعاوى القضاة والدعاوى المقدمة نفعاً للقانون من صلاحية مجلس القضايا حكماً.

أصدرت الغرف القضائية (كما تمّت الاشارة سابقاً) خلال السنة القضائية 2007-2008، بما فيها مجلس القضايا، 712 قراراً نهائياً (بما في ذلك 4 قرارات قضاء عجلة) و144 قراراً اعدادياً و250 قراراً بشأن طلبات وقف التنفيذ.

تُوزع الأعمال بين الغرف القضائية بصورة عامة كالآتي:

1 - الغرفة الاولى:

- قضايا الابطال لتجاوز حدّ السلطة (ما عدا تلك الداخلة في اختصاص غرف اخرى).

(1) المادة 44 المعدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6.

2 - الغرفة الثانية:

- الدعاوى المتعلقة بالاشغال والقضايا المتعلقة بعقود ومشتريات أو التزامات أجرتها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العامة.

- القضايا المتعلقة بإشغال الاملاك العامة والامتيازات، ومن ضمنها قضايا الابطال لتجاوز حدّ السلطة الداخلة في هذين الموضوعين.

- استئناف الاحكام الصادرة عن المحكمة الادارية الخاصة.

- قضايا الاستملاك.

3 - الغرفة الثالثة:

- دعاوى القضاء الشامل.

- قضايا الابطال المقرونة بطلبات تعويض.

- رخص البناء ومراجعات الابطال المتعلّقة بها.

4 - الغرفة الرابعة:

- قضايا موظفي الدولة (المدنيين والعسكريين) وموظفي ومستخدمي المؤسسات العامة والبلديات.

- القضايا التأديبية عن طريق النقض أو الابطال.

5 - الغرفة الخامسة:

- القضايا الانتخابية.

- القضايا التي ينظر فيها المجلس بصفة مرجع استئنافي او مرجع نقض (باستثناء القضايا التأديبية).

- المحلات المصنّفة.

- قضايا الضرائب والرسوم.

- القضايا التي لا تدخل في اختصاص الغرف الأخرى.

وقد ورد في القرار رقم 465/ 2003-2004 ما يلي:

تنظر في طلبات التفسير أو تقدير الأعمال الإدارية الغرفة التي يكون موضوع الطلب أو العمل الإداري داخلاً في اختصاصها.

يعتبر توزيع الدعاوى بين مختلف الغرف تدبيراً داخلياً لا علاقة للفرقاء به ولا تأثير له في أساس الحق.

وقضاة المجلس الحاليون (أي في العام 2008) موزعون كالآتي: رئيس مجلس شورى الدولة، مفوض حكومة، رئيس غرفة، 21 مستشاراً، و30 مستشاراً معاوناً.

ثمة رغبة لدى الشورى اللبناني يعبر عنها في تقاريره السنوية وهي إنشاء غرفة قضائية سادسة وتخلّي رئيس المجلس عن ترؤس الغرفة الأولى نظراً للمهام الكثيرة المتزايدة الملقاة على عاتقه، فيصبح هناك ست غرف قضائية يترأس كلاً منها رئيس متفرّغ، وتنطلق عجلة العمل في المجلس بصورة اكثر فعالية.

ثالثاً: مكتب المجلس

يتألف مكتب المجلس (المادة 48) من رئيس المجلس رئيساً ومفوض الحكومة ورؤساء الغرف أعضاء ويتخذ مقرراته بأكثرية الحاضرين على أن يرجِّح صوت الرئيس إذا تعادلت الأصوات.

يسهر مكتب المجلس على حسن سير القضاء الإداري وعلى استقلاله[1]. قراراته نافذة ما عدا الحالات التي يفرض فيها القانون موافقة وزير العدل، وهو يمارس إلى هذا الحد أو ذاك الصلاحيات ذاتها التي يمارسها مجلس الأعلى مع القضاة العدليين.

رابعاً: الهيئة العامة للمجلس

يجتمع مجلس شورى الدولة في هيئة عامة مرة كل سنة في شهر تشرين الأول بناء على دعوة الرئيس. تتألف الهيئة العامة من جميع أعضاء المجلس ولا يمكنها المذاكرة إلا عند حضور نصف أعضائها على الأقل وتُتخذ المقررات بأغلبية أصوات الحاضرين وعند تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.

تكون الاجتماعات سرية وينظم رئيس القلم محاضرها التي لا يجوز إعلانها بأي صورة من الصور.

---

(1) على سبيل المثال: عقد مكتب مجلس شورى الدولة خلال السنة القضائية 2007-2008 وبرئاسة رئيسه الدكتور غالب غانم 10 اجتماعات، تناول خلالها مختلف النشاطات التي تهم المجلس من الناحيتين القضائية والادارية، واتخذ بشأنها القرارات المناسبة. وقد تم ابلاغ جميع هذه القرارات الى وزير العدل عملاً باحكام المادة 19 من نظام مجلس شورى الدولة.

يعرض الرئيس على البحث تقريراً يتضمن أعمال مجلس شورى الدولة خلال السنة السابقة والإشارة إلى الاصلاحات التشريعية والنظامية والإدارية التي يراها موافقة للمصلحة العامة.

نورد هنا بإيجاز ما جاء في تقرير 2008 - 2009 حول مقررات الهيئة العامة:

«تعتبر الهيئة العامة لقضاة مجلس شورى الدولة نفسها، مرّة أخرى، ودائماً، ملتزمة بوثيقة «القواعد الاساسية لأخلاقيات القضاء» التي أقرّها مكتب المجلس. تؤيد الهيئة العامة لقضاة مجلس شورى الدولة الجهود المبذولة من قبل رئيس المجلس ومكتب المجلس، بالتعاون مع بعض المنظمات والمكاتب العالمية المختصّة، لإطلاق عجلة التنشئة الدائمة للقضاة (La formation continue).

ترى الهيئة العامة أنّ مبدأ التقاضي على درجتين (وبالتالي إنشاء المحاكم الإدارية) هو أمر مفيد وضروري. هذا مع الأخذ بعين الاعتبار وجوب زيادة عدد القضاة الإداريين قبل الاقدام على هذه الخطوة.

يرى قضاة مجلس شورى الدولة أنّ الجوّ بات مؤاتياً لإجراء بعض الإصلاحات التي تعزّز السلطة القضائية المستقلّة. وهم في سبيل تحقيق هذه الغاية، يمدّون يد التعاون إلى معالي وزير العدل.

يرى قضاة مجلس شورى الدولة أنّ معالجة أيّ أزمة قضائية، في حال وجودها، ينبغي أن تحصل في إطار المؤسسات القضائية المختصّة، خارجاً عن كلّ مجادلة غير مجدية، أو مطارحة في غير

محلّها. وهم يعتبرون بالتالي، أنّ المراجعة الذاتيّة، والنقد الذاتي، هما الطريق الأفضل نحو التطوير، والاصلاح.

خامساً: مفوض الحكومة

يؤازر الغرف في مجلس شورى الدولة مفوض الحكومة يعاونه أربعة معاونين يعينون من بين المستشارين أو المستشارين المعاونين بمرسوم يتخذ بناء على إنهاء مكتب المجلس واقتراح وزير العدل.

يتقدم مفوض الحكومة أو المفوض المعاون الذي ينتدبه بمطالعاته المعللة في جميع الدعاوى المقدمة الى مجلس شورى الدولة. ثمة مطالعات لمفوضي الحكومة أرست قواعد أساسية للقانون الإداري. نذكر على سبيل المثال مطالعات مفوض الحكومة الفرنسي روميو Romieu.

يتقدم مفوض الحكومة شخصياً بمطالعاته أمام مجلس القضايا، وعند تعذر ذلك ينوب عنه معاونه الاول.

سادساً: وحدات الإدارة

تضم رئيس مصلحة وخمسة رؤساء دوائر فرعية فضلاً عن عدد كبير من الموظفين من محررين وكتبة ومستكتبين ومباشرين وحجّاب ويتولى مستشار معاون الاشراف على هذه الدوائر بصفة منتظمة لحسن سير العمل الإداري بين الغرف. إن العدد الاجمالي للموظفين الداخلين في الملاك هو 28 موظفاً وقد أصبحت نسبة الشغور في الملاك 41،6 ٪.

الفقرة الثالثة

وظائف مجلس الشورى

لمجلس الشورى وظيفتان الأولى استشارية والثانية قضائية.

أولاً: الوظيفة الاستشارية

تنص المادة 56 من نظام مجلس الشورى على أن «يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين فيعطي رأيه في المشاريع التي يحيلها عليه الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيئ ويصوغ النصوص التي يُطلب منه وضعها، وله من أجل ذلك أن يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين بأصحاب الرأي والخبرة».

وتنص المادة 57 من نظام الشورى على ما يلي: «يجب أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها، ويمكن أن يُستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع عام يقرر مجلس الوزراء إستشارته فيه».

هكذا فإن استشارة الشورى تكون إما اختيارية إما وجوبية.

أ - حالات الاستشارة الاختيارية

إن استشارة المجلس تتوقف على إرادة الحكومة. وفقاً للمادة

56 تنحصر موضوعات الاستشارة في مشاريع القوانين التي يحيلها إليه الوزراء، كما يساهم المجلس في إعداد مشاريع القوانين، فيقدِّم رأيه في شأنها ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويصوغ النصوص التي يُطلب منه وضعها. أما تبرير الصفة الاختيارية بالنسبة لمشاريع القوانين فذلك لأن النواب يحق لهم أن يتقدموا إلى المجلس النيابي رأساً باقتراحات قوانين ليس من الضروري أن تمرَّ بالحكومة لتحيلها إلى مجلس الشورى. فلماذا لا تلقى مشاريع القوانين المصير ذاته..

أما في ما يخص المعاهدات والتعاميم فإن الاستشارة بشأنها غير إلزامية لأنها تُدرس من قبل أخصائيين ولا حاجة لاستشارة المجلس إلا إذا تضمنت نقاطاً قانونية مستعصية.

نعتقد أن كثرة القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطات الإدارية هي التي دفعت المشرِّع في المادة 59 إلى منح وزير العدل حق الطلب من رئيس مجلس الشورى تعيين أحد أعضاء المجلس لمساعدة الإدارات في إعداد أحد المشاريع المنصوص عليها في المواد 56 و57، أي مشاريع القوانين وكافة القرارات التنظيمية كي يتفرَّغ المجلس للقضايا القانونية.

ليست الحكومة ملزمة الأخذ برأي المجلس، إلا أن لرأي المجلس فائدة كبيرة بحكم اختصاص أهله وحيادهم.

ب - حالات الاستشارة الالزامية

كما سبق وأشرنا، يجب استشارة مجلس الشورى في مشاريع المراسيم التشريعية ومشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل

التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها. المراسيم التشريعية هي المراسيم التي تصدر عن السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية في موضوعات محددة ولمدة محددة. أما مبرر جعل استشارة المراسيم الاشتراعية إلزامية فذلك يعود إلى أن هذه الأنظمة ذات المحتوى القانوني هي قابلة للطعن أمام مجلس الشورى ولذا رأى الفقهاء ضرورة إحاطتها بضمانة كافية.

في حالة عدم استشارة الشورى بشأن مرسوم معين، يمكن الطعن بهذا المرسوم فيقرر الشورى إبطاله: هذا ما قرره مثلاً في القرار تاريخ 1964/5/26، المجموعة الإدارية، السنة الثامنة، ص 164: «حيث أن المرسوم المطعون فيه هو من المراسيم الخاضعة لاستشارة مجلس شورى الدولة المسبقة عملاً بالمادة 47 من القانون المذكور (قانون 1959 السابق) وحيث أنه لم يرد في نص المرسوم ولا في جواب الدولة على المراجعة ما يفيد بإجراء هذه المعاملة الجوهرية المسبقة، فيكون قد صدر مخالفاً المادة 47 ويكون لذلك مستوجباً الإبطال».

في «نقابة صيادلة لبنان/الدولة - وزارة الصحة العامة»، تاريخ 2002/4/24، مجلة القضاء الإداري، العدد 16، 2005، ص 692، تبيَّن للشورى من ملف الرأي رقم 98/27 - 99 ان مشروع المرسوم المتعلق بتأليف لجنة في وزارة الصحة العامة وتحديد تعويض جلساتها قد عُرِضَ على مجلس شورى الدولة الذي أصدر فيه الرأي رقم 98/27 - 99 تاريخ 98/11/15 مبدياً ملاحظات بشأنه وقد جاء المرسوم متوافقاً والملاحظات المذكورة، وإذا كانت المستدعية تعيب على المرسوم المطعون فيه عدم إحالته مباشرة من قبل الوزارة المختصة فيبقى ان إحالة وزير الصحة مشروع المرسوم إلى رئاسة مجلس الوزراء التي

أحالته بدورها إلى هذا المجلس لإبداء الرأي لا تعيب المرسوم ولا تشكّل مخالفة لصيغة جوهرية تؤدي إلى إبطاله طالما ان المشروع مرفق بكتاب من الوزير المختص.

لا يُطلبُ من الحكومة كما سبق وأشرنا الالتزام برأي المجلس إلا إذا قرَّر القانون خلاف ذلك بصورة صريحة، ما لم يفعله المشرِّع اللبناني. لكن الحكومة بعد استشارتها للمجلس لا يسعها أن تضع مشروعاً ثالثاً وسطاً بين مشروعها ورأي الشورى، ففي هذه الحالة يُبطَلُ مرسومها لأنه لم يخضع للاستشارة الالزامية.

في قرار «العقيد أميل نصار» لمجلس الشورى اللبناني تاريخ 1999/11/16، م ق إ، 2003، عدد 15، ص 120، يقرر الشورى أن القرار المطعون فيه (قرار صادر عن اللجنة القائمة بأعمال المجلس البلدي لمدينة بيروت وعن وزير الداخلية بصفته سلطة وصاية) والمتضمن تعديل سلسلة رواتب الموظفين وأجور الأجراء في بلدية هو نص تنظيمي الذي كان يجب أن يستشار الشورى بموضوعه تبعاً للمادة 57 من نظام الشورى. يضيف المجلس أن استشارة الشورى هي من الأصول الجوهرية المتعلقة بالانتظام العام والتي يمكن إثارتها عفواً. ويخلص إلى أنه لم يتبين أن البلدية استشارت الشورى بمشروع هذا القرار وبالتالي قرَّر إبطاله.

في ما يخص النصوص التنظيمية ورغم الاختلاف في تفسير هذه العبارة (هل المقصود جميع النصوص بالمطلق؟) فإن الرأي ينزع إلى الإيجاب، بدليل التعميم الذي صدر عن رئاسة مجلس الوزراء اللبناني في 9 كانون الأول 1996 والذي نورده بكامله أدناه:

إلى جميع الادارات العامة والبلديات بشأن وجوب استشارة مجلس شورى الدولة في مشاريع النصوص التنظيمية (تعميم رقم 24، صادر في 1996/12/9).

نصت المادة 57 من نظام مجلس شورى الدولة على ما يلي:

يجب ان يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها.

ويمكن ان يستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه.

ولما كان عدم التقيد بهذه الأصول الجوهرية يشكل مخالفة للقانون وللانتظام العام ويعرّض القرار الإداري المطعون فيه لوقف التنفيذ ثم للابطال، مع ما قد يستتبع ذلك من تعويضات تترتب على أشخاص القانون العام.

ولما كان عدم نشر النص التنظيمي حسب الأصول يجعله عرضة للطعن في كل وقت، ذلك ان مهلة الشهرين للطعن بالنص التنظيمي لا تسري إلا من تاريخ نشره أصولاً.

لذلك،

وحرصاً على المصلحة العامة وعلى عدم هدر الأموال العمومية،

يُطلب الى جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات التقيد بالأصول الجوهرية التي ينص عليها نظام مجلس شورى الدولة خاصة لجهة:

1 - وجوب عرض مشاريع المراسيم التنظيمية ومشاريع القرارات وسائر النصوص التنظيمية على استشارة مجلس شورى الدولة قبل صدورها.

2 - وجوب نشر النصوص التنظيمية كافة بما فيها القرارات التنظيمية في الجريدة الرسمية وفقاً للأصول.

أما في كيفية طلب الإستشارة يحيل الوزير المختص على مجلس شورى الدولة المشاريع والمسائل المنصوص عليها في المادتين السابقتين وتتذاكر الهيئة بالاستناد إلى تقارير أحد أعضائها.

ولوزير العدل أن يطلب إلى رئيس مجلس الشورى تعيين أحد أعضاء المجلس لمساعدة الإدارات في إعداد أحد المشاريع المنصوص عليها في المادتين 56 و57 السابقتين (أي مشاريع القوانين، ومشاريع المراسيم الاشتراعية والنصوص التنظيمية..). إلا أن تعيين أحد أعضاء المجلس للمساعدة في تهيئة النصوص لا يعفي من الاستشارة الإلزامية.

◄ يتمتع مجلس الشورى اللبناني أيضاً بصلاحية استشارية عامة لأن المادة 15 من نظام المجلس تلحظ إمكانية مشاركة أعضاء المجلس لمدة محدودة في أعمال تتفق مع مؤهلاتهم القانونية لدى الوزارات والإدارات أو المؤسسات العامة أو البلديات أو أن يكلَّفوا بمهمة في الخارج. ويجري هذا التكليف بقرار من رئيس مجلس الشورى. وتنص المادة 16 على أنه يمكن انتداب المستشارين والمستشارين المعاونين لمختلف الوظائف لدى الوزارات أو الإدارات أو المؤسسات العامة أو البلديات.

وهذه المساهمة لا بدّ أن تصوِّبَ عملَ الإدارة باتجاه إصدار

قرارات صحيحة غير مشوبة بعدم الشرعية، ما يوفِّرُ على القضاء تراكم القضايا النزاعية.

بعض الفقهاء لا ينظرون بعين راضية إلى هذا الأمر، ويرفضون الجمع بين عمل القضاء الإداري وعمل الإدارة. يُرَدُّ على هذا الرأي أنه يتجاهل أن القضاة الإداريين يتسمون بالحيدة والاستقلال، كما الفائدة التي تجنيها الإدارة من إبداء الرأي القانوني قبل إصدار قراراتها.

2 - إنّ المادة 57 من نظام مجلس شورى الدولة تنص على وجوب استشارة المجلس في مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصّت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها. وهي لا تنصّ على أن الآراء الصادرة عن المجلس ملزمة. وبالرغم من ذلك، يبدو أنّ الإدارة تلتزم بهذه الآراء في غالبية الحالات.

3 - إن عدداً من الإدارات المعنية تنبهت الى ما تمّت الإشارة إليه في تقارير سابقة من وجوب عرض مختلف النصوص التنظيمية على مجلس شورى الدولة لاستطلاع رأيه بشأنها. إلا اننا لا نزال نلاحظ ايضاً ان عدداً قليلاً من القرارات ذات الصفة التنظيمية تصدر عن المراجع المختصة دون ان تقترن برأي مجلس شورى الدولة. وهذا ما يقتضي استدراكه من قبل المعنيين باعتباره من الأصول الجوهرية الواجب احترامها تحت طائلة إبطال المراسيم والقرارات التنظيميّة التي لم تعرض لإبداء الرأي. وقد أبطل المجلس بالفعل بعض هذه المراسيم على أثر مراجعات قدّمت بشأنها.

4 - تنصّ المادة 57 من نظام مجلس شورى الدولة على أنّ المجلس يمكن أن يُستشار في أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء

استشارته فيه، ولم يَرد إلى المجلس، في هذه السنة، أيّ طلب من مجلس الوزراء.

5 - واللافت أيضاً هو مبادرة الإدارة الى استشارة المجلس بشأن بعض مشاريع القوانين التي تنوي استصدارها، علماً بانّ هذه الاستشارة هي استشارة اختيارية، مما يعني أنّ الادارة تعلّق أهمية بالغة على جدوى الاستعانة بمجلس شورى الدولة عند إعدادها النصوص القانونية.

ولكن ما يستوجب التوقف عنده هو النقص في الخبرة لدى بعض الجهات والموظفين المكلفين إعداد النصوص التنظيمية مما يضطر المجلس أحياناً إلى إبداء ملاحظات في الشكل أو في الأساس تكاد تكون من البديهيات، وبالتالي نرى ضرورياً لفت نظر الإدارة الى وجوب اختيار موظفين مؤهلين لإعداد مثل تلك النصوص.

ومن الملاحظ أنّ بعض الادارات تطرح على مجلس شورى الدولة مسائل قانونية داخلة في اختصاص هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، فيردّها المجلس إلى مرجعها. ولا يمكن أن تطرح هذه المسائل على المجلس لإبداء الرأي إلاّ اذا كان المرجع طالب الرأي هو مقام مجلس الوزراء.

ثانياً: الوظيفة القضائية

أ - المبدأ

مجلس الشورى هو القاضي العام للمنازعات الإدارية.

الوظيفة الأساسية لمجلس الشورى هي الوظيفة القضائية.

والمشرِّع في نظام القضاء المزدوج يسلك أحد المسلكين: إما يجعل من مجلس الشورى القاضي الإداري العام في المنازعات الإدارية /Juge administratif de droit commun/ وإما يجعل من المجلس قاضياً إدارياً ذا إختصاصات محددة حصراً في القانون /Juge /administratif d'attribution.

اعتمدَ لبنان المسلك الأول فاعتُبر مجلس الشورى القاضي العام لجميع المنازعات الإدارية ما عدا تلك التي أخرجها المشرِّع من اختصاصه ليعهد بها لمحكمة أخرى.

فقد نصت المادة 60 من نظام مجلس الشورى على أنه «المحكمة العادية للقضايا الإدارية والمرجع الاستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عيَّن لها القانون محكمة خاصة». لكن المشرع عاد وأسند بعض المنازعات لمحاكم أو هيئات أخرى: فالمادة 61 مثلاً وبعد أن تعدِّدَ بعض اختصاصات مجلس الشورى تنص في فقرتها الأخيرة على خروج طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات لتنظر فيها المحاكم العدلية.

في قرار «أحمد رضا الحلاق» على الدولة تاريخ 1996/1/18، م.ق.إ، 1997، ص283، تقدم المستدعي من مجلس الشورى بمراجعة يطالب فيها بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بالسيارة العمومية التي يملكها من جراء أصطدامها بسيارة تابعة لوزارة الصحة العامة. ردَّ مجلس الشورى بأن موضوع المراجعة ينحصر في التعويض عن أضرار ناجمة عن حادث إصطدام سيارتين «وبما أن المادة 61 من نظام مجلس الشورى اللبناني نصت على أنه تخرج عن اختصاص القضاء الإداري طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات وتنظر فيها المحاكم العدلية...».

ولكن في قرار آخر «نعيم نقولا نعمان»، 1996/1/31، م.ق.إ، 1997، ص417 قرر مجلس الشورى أن الضرر المدَّعى به ليس مؤسساً على ضرر ناشئ عن مركبة تُسأل عنها الإدارة وإنما على ضرر ناشئ عن سقوط شجرة تابعة لمنشأ عام وتبقى صلاحية النظر بهذه المراجعة محفوظة للقضاء الإداري.

كذلك في موضوع الاعتراض على الرسوم والغرامات المتعلقة بالطوابع تنص المادة الأولى من القرار الصادر بتاريخ 14 كانون الثاني لعام 1931 على أنه «تسري على إدارات البريد والبرق المسؤولية العادية، وأن الدعاوى (المادة الثامنة) تُرفع أمام المحاكم العدلية». أُخرجت أيضاً من اختصاص الشورى القضايا المتعلقة بالجنسية.

وفي بعض القضايا المتعلقة بالطوائف الدينية وتحديداً في شؤون الموظفين: فقد نصَّ المرسوم الاشتراعي الخاص بالإفتاء والأوقاف الاسلامية على كيفية تعيين وترقية وتأديب وصرف موظفي الأوقاف تبعاً لأنظمة خاصة، كما حدَّد التدابير المتعلقة بشؤون الموظفين وطرق الاعتراض والاستئناف بحيث لا مجال للشك أنه أخرج صلاحية النظر بهذه الأمور من القضاء الإداري.

ب - مجلس شورى الدولة كمرجع استئنافي وتمييزي

1 - مجلس الشورى هو مرجع استئنافي بالنسبة للأحكام الصادرة بالدرجة الأولى عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية. تنص المادة 114 من نظام الشورى على أن يخضع استئناف الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية للقواعد المنصوص

عليها في القوانين والأنظمة الخاصة بالهيئات المذكورة وتكون مهلة الاستئناف شهرين من تاريخ التبليغ عند عدم وجود نص مخالف. من قبيل ذلك القرارات الصادرة عن لجان الاعتراض على الضرائب حيث تقدم طلبات الطعن أو الاستئناف مباشرة إلى مجلس شورى الدولة.

وكذلك في ما يخص قرارات لجان الاعتراض على الرسوم البلدية. في قرار «شركة أميركان لايف انشورانس كومباني» (1997/11/4، م.ق.أ، 1999، ص 127) وفي موضوع الاعتراض على رسم الانتقال يرد الشورى المراجعة لضرورة تقديمها أولاً امام لجنة الاعتراضات على الضرائب والرسوم لأنه مرجع استئنافي لقرار لجنة الاعتراضات، لذلك فأن المراجعة المقدمة مباشرة لدى المجلس مردودة لأنه «عندما يعيِّن القانون محكمة بدائية تُستأنَفُ قراراتُها أمام محكمة عليا لا يصحُّ الادعاء مباشرة أمام هذه المحكمة العليا».

في قرار صادر في 1884/4/11، «شركة طيران الشرق الأوسط»، يقرر مجلس الشورى أنه مرجع استئنافي للجان الاعتراض على الضرائب ولا يقبل الطعن أمامه مباشرة بقرار إداري يتعلق بفرض رسم على المطارات.

وينقل الاستئناف الدعوى لدى مجلس شورى الدولة (المادة 115) فيعيد المجلس درسَها ويبت فيها مجدداً، أي في الواقع والقانون[1]. ولا يوقف الإستئناف (المادة 116) المقدَّم ضمن المهلة

(1) فالاستئناف طريق طعن عادية تنشر النزاع بكامله أمام المرجع الاستئنافي بعد أن تنقل الدعوى إليه: قرار رقم 3، تاريخ 1961/1/3، «نقولا حارة»، م أ، 1961، ص 32.

القانونية تنفيذ الحكم المستأنف ما لم يقرر مجلس شورى الدولة عكس ذلك. يخضع إستئناف قرار لجنة الإعتراضات على الضرائب فيما خص المهلة للقانون السائد حين رفعه: م ش، «شركة الخطوط الجوية الأثيوبية»، 1970/3/20، مجموعة إدارية، 1970، ص 174.

قرارات اللجنة التي تنظر بالاعتراضات على الضرائب هي خاضعة للاستئناف لدى مجلس شورى الدولة بواسطة الدائرة المالية المختصة التي يجب أن تشفعها بمطالعتها: «شركة الدروس والتحقيقات الصناعية والتجارية»، 1956/12/14، م.إ، 1957، ص 43.

في قرار لمجلس الشورى اللبناني تاريخ 1996/10/3، م.ق.إ، 1998، ص 1، يقرر المجلس أن اجتهاده سار على وصف المراجعة المقدمة بوجه قرار لجنة فصل الخلافات في موضوع نزاع بين مدرسة ووزارة التربية بأنها مراجعة استئنافية «تنقل المراجعة أمام هذا المجلس وعلى هذا الأخير أن يعيد النظر بها ويبت بها مجدداً».

2 - مجلس الشورى كمرجع تمييزي

تنص المادة 117 على أنه «يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية وإن لم ينص القانون على ذلك»: كقرارات ديوان المحاسبة وقرارات لجنة الاعتراضات العليا على تعيين قيمة بدل المصادرة لصالح الجيش.

طبقاً للنص الجديد لجان الاستملاك الاستئنافية لا تقبل سوى طرق الاعتراض واعتراض الغير وإعادة المحاكمة (المادة

عشرون من قانون رقم 58 - صادر في 1991/5/29).

في قرار «مجلس الإنماء والإعمار» على ماري جبر[1] يردُّ المجلس مراجعة الطعن التي تقدَّم بها مجلس الانماء والاعمار لعدم الصلاحية لأن المادة 20 المعطوفة على الفقرة الأولى من المادة 61 من قانون الاستملاك رقم 58 تاريخ 1991/5/29 تجعل قرارات لجان الاستملاك الاستئنافية غير قابلة للنقض أمام هذا المجلس.

بخلاف الوضع في السابق: ففي قرار «ميشال لطفي» 1975/2/18، يقول الشورى إنه «ما دام أن صلاحية مجلس الشورى تنحصر بمراقبة قرارات لجان الاستملاك الاستئنافية بوصفه مرجعاً تمييزياً فيقتضي رد الطعن بقرار الحجز المبني على قرار لجنة الاستملاك البدائية دون إتباع أصول الاستئناف المنصوص عليها في قانون الإستملاك».

في قرار «الدولة على الدكتور ألبير حلو» تاريخ 1997/10/14، م.ق.إ، 1999، ص40، يقرر مجلس الشورى اللبناني أن اللجنة العليا الناظرة في الاعتراضات على قرارات تخمين مصادرات الجيش هي لجنة إدارية ذات صفة قضائية وإن لم يتولَّ رئاستَها قاض لأن صفتها هذه لا تنشأ فقط عن رئاستها القضائية، وإنما أيضاً عن أوضاع أخرى مستمدة من كيفية تأليفها ومن طريق قيامها بأعمالها والأصول التي تخضع لها أعمالها وماهية قراراتها.

لذا فإن قراراتها الصادرة بالدرجة الأخيرة تقبل النقض أمام مجلس شورى الدولة. وقد أبطل مجلس الشورى القرار المطعون به

(1) م ق إ، 1999، ص199.

لأنه يتوجب على اللجنة العليا الناظرة في الاعتراضات على قرارات تخمين مصادرات الجيش أن تعلّل قراراتها، «الأمر المتوافق مع المبادئ العامة المتعلقة بكل قرار يصدر عن هيئة قضائية أو هيئة لها الصفة القضائية». وهذا القرار يُعتبر في رأينا تطوراً في الاجتهاد الإداري اللبناني لأن القاضي الإداري اللبناني تخلّى كما يبدو عن معيار «رئاسة القاضي» إذ سبق له واعتبر «أن «لقرارات لجنة الاستملاك صفة قضائية لأن رئيسها قاضٍ: م.ش، تاريخ 1962/6/18، المجموعة الإدارية (م.أ.)، السنة السادسة، ص 123.

إلا أن التمييز لا ينقل الدعوى لدى مجلس الشورى بل «ينحصر حق المجلس في التثبت بأن قاضي الأساس استخلص من الوقائع نتائجها القانونية» juge de droit (المادة 118). والتمييز يكون ممكناً طالما لا يوجد نص واضح مخالف.

◄ قرارات ديوان المحاسبة

مراجعة الطعن بقرارات ديوان المحاسبة هي مراجعة نقض: م.ش.ل. 1969/4/21، أ.أ.ب. ضد الدولة، م.إ، ص69، ص 117. تنص المادة 78 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على أنه «يمكن طلب نقض القرار أمام مجلس شورى الدولة بداعي عدم الصلاحية أو مخالفة أصول المحاكمة او مخالفة القوانين والانظمة وذلك في مهلة شهرين من تاريخ تبلغ القرار المطعون فيه...

حول اعتبار مراجعة الطعن بقرارات ديوان المحاسبة مراجعة نقض أنظر قرار 1962/11/3، الدكتور ن.ف. أو «جورج قازان»، 1964/4/18، م إ، 1964، 188. ولكن لا تقبل قرارات ديوان

المحاسبة الاستشارية الطعن لدى مجلس الشورى لأنها غير ملزمة وغير نافذة: «الفونس غانم»، 1966/6/11/ م إ، 1966/ 183.

◄ قرارات هيئة التفتيش المركزي

يمكن طلب إعادة النظر بالقرارات التي تصدرها هذه الهيئة من قبل صاحب العلاقة أمام الهيئة، أو طلب النقض بشأنها أمام مجلس الشورى، وذلك في خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة.

إذا نقض مجلس الشورى قرار الهيئة أعاد ملف القضية إلى رئيس التفتيش المركزي، فتنظر الهيئة مجدداً بالقضية في ضوء قرار المجلس، ويُعتبر قرارها عند ذلك نهائياً لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة. استقر اجتهاد مجلس شورى الدولة على إعلان عدم اختصاصه للنظر بالنقض الموجَّه ضد الإحالة إلى المجلس التأديبي لأن هذه الإحالة تُعتبر عملاً مرحلياً وليس عملا إدارياً نافذاً.

◄ تجدر الاشارة إلى أن بعضَ النصوص تَستَبعدُ النقض

على سبيل المثال، قانون تنظيم قوى الأمن الداخلي: تنص المادة 142 من القانون الصادر في العام 1990 على أن قرارات المجلس التأديبي لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة الإدارية والقضائية، بما في ذلك طلب النقض أو الإبطال لتجاوز حد السلطة أو طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل[1].

---

(1) المادة 142من القانون رقم 17 - صادر في 1990/9/6.

1 - مع مراعاة أحكام المادة 142 من هذا القانون، لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة الإدارية والقضائية، بما في ذلك طلب النقض أو الإبطال لتجاوز حد السلطة أو طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل:

إلا أن هذا النص يتصف بقساوة تناقض التطور القائم اليوم في اجتهاد القانون الإداري في العالم وحتى في لبنان (قرار «الياس غصن»، «محمد عبيد») لأن رفض تقديم مراجعات طعن ضد القرارات التأديبية أمر لم يعد مقبولاً لأنه ينتهك حقوق الإنسان البديهية.



أ - المراسيم والقرارات القاضية بإحالة الضباط و الرتباء والأفراد إلى المجلس التأديبي.

ب - المراسيم والقرارات القاضية بتعيين الهيئة الناظرة بالاعتراض.

ج - قرارات المجلس التأديبي والهيئة الناظرة بالاعتراض.

د - المراسيم والقرارات المتعلقة بتنفيذ قرارات المجلس التأديبي والهيئة الناظرة بالاعتراض.

2 - لا يجوز ملاحقة السلطات ذات الصلاحية في الإحالة على المجلس التأديبي وفي تعيين الهيئة الناظرة بالاعتراض وكذلك رئيس وأعضاء ومقرر المجلس التأديبي والهيئة الناظرة بالاعتراض أمام أي مرجع قضائي بطلب تعويضات بداعي ارتكاب خطأ، جسيماً كان أم بسيطاً.

الفصل الثالث

إختصاص مجلس شورى الدولة

الفقرة الأولى

الاختصاص الثلاثي لمجلس الشورى

ثمة ثلاثة إختصاصات: قضاء الإبطال، القضاء الشامل، قضاء التفسير.

أولاً: قضاء الإبطال /Contentieux d'annulation/

أ - تحديده وتطوره

هي الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية بقصد إبطالها في حال مخالفتها لأحد مكونات مبدأ الشرعية (أو المشروعية) الإدارية. والقضاء الإبطالي هو قضاء موضوعي حيث تقتصر رقابة

القاضي على إلغاء القرار التنظيمي أو الفردي.

ومراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة هي المراجعة الأكثر شيوعاً وأهمية. هي من إبتكار القضاء الإداري قبل تكريسها بقوانين.

◄ الإجتهاد الفرنسي هو مصدرها:

- من 1789 إلى 1862: كانت تقتصر مراجعة الإبطال على تنازع الصلاحيات بين إداريين ويتدخل رئيس الدولة لبت النزاع.

حتى 1864 لا رقابة إلا على شكل الأعمال الإدارية.

بدأت رقابة انحراف السلطة في قرار صدر في العام 1864، قرار «ليبا» /Lesbats/ .

- من 1864 إلى 1900:

منح قانون 1872 الفرنسي مجلس الشورى صلاحية قبول طلبات الإلغاء لتجاوز حد السلطة ضد الأعمال الإدارية.

شَرَعَ القاضي الإداري بمراقبة الشرعية الداخلية.

- من 1900 إلى اليوم:

تعززت أهمية مراجعة الطعن لتجاوز حد السلطة.

توسُّع في مفهوم الشرعية: إلى جانب النصوص أضيفت مكونات أخرى إلى مبدأ الشرعية: المبادئ القانونية العامة، الاجتهاد، الاتفاقات الدولية، الدستور، ديباجة الدستور..

تعددت حالات قبول مراجعة الطعن: تمَّ التخلي عن ضرورة أن يكون ثمة خرق لحق مكتسب ليُكتفى بمجرد خرق عادي للقانون (مجلس شورى فرنسي، 1904، Alcindor).

- بدءاً من 1900 يمكن تقديم مراجعة الطعن ضد قرار الرفض الضمني.

وغدت النظرة أكثر ليونة بالنسبة للمهل والمصلحة للتقاضي، وتقلصت مساحة الأعمال الحكومية، أي الأعمال غير القابلة للطعن. كما تعزَّزت رقابة القاضي الإداري على الأعمال الإدارية بصورة عامة وغدت تشمل بالإضافة إلى رقابة الوقائع المادية والخطأ القانوني، الخطأ الساطع بالتقدير وانحراف السلطة والتكييف القانوني للوقائع والتناسب بين القرار المتخذ والعمل موضوع هذا القرار.

لنضف إلى ذلك ما جاء به قرار «دام لا موت» (17 شباط 1950) من محاولة تجاوز القاضي الإداري للمشترع ورفض النصوص التي تحظر تقديم مراجعات الطعن لتجاوز حد السلطة. وقد اعتمد القاضي اللبناني هذا الاتجاه لا سيما في قرار «الياس غصن» (2001/10/25).

تنص المادة 62 من نظام مجلس الشورى على أن المجلس ينظر في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية سواء أكانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية.

كما ينظر المجلس في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين (المادة 64).

ينظر مجلس الشورى اللبناني في هذه القضايا بصفته محكمة في الدرجة الأولى والأخيرة، نظراً لغياب محاكم درجة أولى (محاكم إدارية) كما في القانون الفرنسي.

ب - حالات دعوى الإبطال

1 - في إبطال المراسيم العامة

هذه المراسيم (التنفيذية والتنظيمية) هي قرارات إدارية تبعاً للمعيار الشكلي، ولو اشتملت على قواعد عامة مجردة. لذا يمكن الطعن بها أمام مجلس الشورى لأي عيب يشوبها (عيب في الاختصاص، في الشكل أو الإجراء /procédure/).

1 - 1 حالة المراسيم الإشتراعية

يصدر المرسوم الإشتراعي عن الحكومة وهو «بهذه الصفة عمل إداري يقبل الطعن لتجاوز حد السلطة لدى مجلس الشورى ما دام لم يقترن بالتصديق أو بالإلغاء بقانون آخر أُقرَّ في مجلس النواب ونشره رئيس الجمهورية»: م.ش./ تاريخ 1959/1/5، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة، ص3.

في قرار فرنسي حديث Association des élus de Montagne 19 آذار 2003، جوريس كلاسور - القانون الإداري، ص 15)، قرر الشورى أن المرسوم الإشتراعي يصبح قانوناً في حالة تصديقه ضمنياً من المجلس النيابي، أي عندما يصدر قانون يشتمل على المحتوى ذاته للمرسوم الإشتراعي.

أما بعد إقرار المجلس النيابي للمرسوم الإشتراعي فأن هذا

الأخير يصبح كالقانون غير قابل للطعن أمام قضاء الإلغاء.

بيَّن مجلس الشورى في قرارات عديدة هذا الموقف معتبراً أن المراسيم الإشتراعية تبقى قابلة للمراجعة لدى مجلس الشورى حتى تصديقها من قبل مجلس النواب.. وإلى أن يتم تصديقها تكون أعمالاً تنفيذية قابلة للإبطال لتجاوزها حدَّ السلطة حتى بعد إيداعها مكتب المجلس.

أما عدم مشروعية هذه المراسيم فأن المجلس يرى أنها تقع حين تخالف هذه المراسيم الإشتراعية أحكامَ قانون التفويض إذ إن قانون التفويض، بنظر المجلس، «هو من القوانين التي تفرض حدودها على السلطات الإدارية المختصة وتلتزم بها في الأعمال والتدابير التي تتخذها تطبيقاً لها».

تكون المراسيم الإشتراعية غير شرعية أيضاً عندما تخالف أحد مكونات مبدأ الشرعية، مثلها مثل أي قرار إداري.

يقرِّر مجلس الشورى مثلاً إبطال المرسوم الإشتراعي الصادر عام 1954 (تنظيم الأوقاف الإسلامية) وكذلك إبطال الفقرة الأولى من المادة 101 من المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 12 حزيران 1959 (قانون الموظفين) لتجاوزها حدود التفويض الممنوح. هذا هو وضع المراسيم الإشتراعية قبل التصديق عليها من المجلس النيابي؛ أما بعد التصديق فهي تتحول إلى قوانين صادرة عن السلطة الإشتراعية وبهذه الصفة تصبح غير قابلة للطعن.

في قرار «العقيد تامر حيدر» (1995/11/15، م ق إ، 1996، ص103)، نقرأ أن المراسيم الإشتراعية تبقى قابلة للطعن عن طريق دعوى الإبطال طالما لم يُثبَت أن المجلس النيابي قد صدقها وفقاً

لأصول المحاكمات الإدارية، ويمكن بالتالي الإدلاء بعدم قانونيتها في كل حين عن طريق الدفع في معرض الطعن بالمراسيم الصادرة بالإستناد إليها.

لنتوقف أمام قرار آخر: «العقيد المتقاعد رفيق الزين»، 8/1/1997، م ق إ، 1998، ص 186. طلب المستدعي في مراجعته إبطال القرار الضمني برفض إعتبار المرسوم رقم 766 تاريخ 29/12/1977 (الذي قبل إستقالة المستدعي) كأنه لم يكن وبحكم غير الموجود والرجوع عنه وسحبه وبالتالي إعادة المستدعي إلى الوظيفة مع كافة النتائج وكأنه لم ينقطع عنها أبداً..

لكن هذا المرسوم رقم 766 صدر إستناداً إلى مرسوم إشتراعي رقم 9/77 صدر بدوره إستناداً إلى قانون تفويض من البرلمان اللبناني. دفعت أولاً الدولة بأستحالة الطعن بهذا المرسوم الإشتراعي أمام مجلس الشورى لأنه نص تشريعي. ردَّ الشورى هذا الدفع الأول بقابلية المرسوم الإشتراعي للطعن لأن المجلس النيابي لم يصادق بعد عليه. ثم ردَّ الشورى على سبب الطعن المتعلق بمخالفة المرسوم الإشتراعي لقانون التفويض بأن هذا المرسوم الإشتراعي تضمن أحكاماً أستثنائية مؤقتة «هي من النصوص المتعلقة بالشؤون الدفاعية التي أجاز القانون للحكومة إتخاذها بموجب مراسيم إشتراعية». وينص المرسوم الإشتراعي رقم 9/77 في مادته الثامنة صراحة على أن «لا تقبل المراسيم الصادرة بناء على أحكام هذا المرسوم الإشتراعي أي طريق من طرق المراجعة الإدارية والقضائية بما في ذلك مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة». وكما نعرف، يخلص الشورى، إن القضاء الإداري هو «غير صالح للنظر في الطعون الخاصة بتجاوز حد السلطة ما دام القانون ينص صراحة

على عدم قابلية القرار الإداري للطعن...»، لذا يقرر الشورى عدم إمكانية سماع المراجعة.

◄ نقطة سجالية

تنص المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري على أن «يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون». يرى بعض الفقهاء أن مجلس الشورى بعد قيام المجلس الدستوري لم يعد مخوَّلاً النظر بمشروعية هذه المراسيم الإشتراعية إلا في حال مخالفتها لقانون التفويض، لا في حال محالفتها الدستور. هكذا فإن الطعن «يبقى مرهوناً على وجه الطعن الذي تؤسَّس عليه المراجعة، فإذا كان مبنياً على أساس مخالفة المرسوم الإشتراعي لأحكام الدستور كان المجلس الدستوري هو المختص بإلغاء المرسوم الإشتراعي... أما إذا كان الطعن مبنياً على مخالفة المرسوم الإشتراعي لقانون التفويض ذاته من حيث المدة التي يجب أن يصدر خلالها المرسوم والموضوعات المحددة للتشريع فيها.. فهنا يختص مجلس الشورى على أساس أن السلطة التنفيذية تكون قد خالفت قانون التفويض وهو قانون عادي ولا نكون بالتالي إزاء مشكلة رقابة على دستورية المرسوم الإشتراعي لأن الأمر لا يتعلق بمخالفة الدستور» (1).

نعتقد أن هذه المسألة هي سجالية وننزع إلى الإعتقاد أن المرسوم الإشتراعي وإلى حين المصادقة عليه من المجلس النيابي يبقى قراراً نافذاً قابلاً للطعن أمام مجلس الشورى لعدم دستوريته كما لمخالفته قانون التفويض. فقانون التفويض يحدد عادة الخطوط

---

(1) إبراهيم شيحا، القضاء الإداري اللبناني، سبق ذكره، ص336.

العريضة ليس إلا (إصدار مراسيم إشتراعية في موضوع التعليم، على سبيل المثال). طالما يبقى المرسوم الإشتراعي قراراً إدارياً يمارس القاضي الإداري دوره بالكامل، ومن ضمنه إلغاء القرارات غير الدستورية. فالمادة 18 المذكورة لا تنص على حصرية صلاحية المجلس الدستوري. ولو أن المشرع أراد ذلك لكان أكثر صراحةً.

ليس في هذا أيٌّ تعدٍ على صلاحية المجلس الدستوري أو المجلس النيابي، لأن هذا الأخير بإمكانه بعد إلغاء مرسوم إشتراعي لعدم دستوريته على يد القاضي الإداري أن يقطع الطريق على القاضي الإداري ويصدر من جديد قانوناً يشتمل على ذات مضمون المرسوم الذي تم إلغاؤه.

1 - 2 مراسيم مشروعات القوانين المستعجلة

أما بالنسبة للقوانين المستعجلة فإن المادة 58 من الدستور اللبناني[1] تنص على أن «كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك بمرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس (النيابي) دون أن يبت به أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء». هنا أيضاً، بحسب بعض الفقهاء (ابراهيم شيحا)، ثمة تمييز بين فترة ما قبل إنشاء المجلس الدستوري وبعده.

(1) أشار إلى هذا الأمر مجلس الوزراء اللبناني في جلسته المنعقدة في 4 آذار 2010 عندما أحال مشروع القانون المعدل الخاص بالإنتخابات البلدية على مجلس النواب بصفة المعجل لدرسه واقراره. وقد وصف القانونيون والسياسيون اللبنانيون هذه الإحالة استنادا الى المادة 58 من الدستور بصفة المعجل بانها من الخطوات النادرة، ولذلك فقد عكست المنحى الحازم لكل من رئيسي الجمهورية والحكومة في اثبات الجدية لالتزام اجراء الانتخابات في موعدها وضمن اطار اصلاحي، (النهار 5 آذار 2010).

كان مجلس الشورى اللبناني يعتبر هذه المراسيم ذات صفة تشريعية أكيدة (م.ش 1962/12/6، م إ، السنة السابعة، ص123). وقد بدّل موقفَه هذا بعد قرار صدر في 9 كانون الأول 1970، بحسب الأستاذ إبراهيم شيحا، حيث قرر أن هذه المراسيم لا تُعتبر من أعمال الحكومة التي تخرج عن صلاحية مجلس الشورى، بل هي أعمال تستقل الحكومة في إصدارها بالنص الذي وضعته، كما لا تدخل في نطاق الأعمال التشريعية بل هي أعمال حكومية محضة صادرة عن الحكومة (إعتماد المعيار الشكلي). بنظر مجلس الشورى هذه المراسيم هي أعمال صادرة برمتها عن السلطة التنفيذية وتمارس الحكومة فيها سلطة ذاتية إختيارية، وتالياً فهي قابلة للطعن بسبب تجاوز حد السلطة.

أما بعد إنشاء المجلس الدستوري، دوماً بحسب الأستاذ شيحا، وطبقاً للمادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري السابقة الذكر لم يعد مجلس الشورى صالحاً للنظر بإبطال هذه المراسيم لمخالفتها أحكام الدستور.

ننزع إلى الاعتقاد هنا أيضاً أن مراسيم إصدار القوانين المستعجلة هي بمثابة قوانين لأنها نالت ضمناً موافقة البرلمان وإلا لما تركت السلطة التشريعية مرور مهلة الأربعين يوماً. أو أنها جاءت من قبيل العقاب لسلطة تشريعية تخاذلت عن القيام بعملها، وهذا العقاب لا يكون ذا فاعلية إن لم تكن هذه المراسيم قوانين بكل معنى الكلمة. ثم أن المرسوم يصدر دوماً تنفيذاً لقانون، ما لا ينطبق على حالة مراسيم القوانين المستعجلة.

هذه المراسيم هي برأينا قوانين من حيث الموضوع لكنها تصدر

بمراسيم في الشكل ليس إلا. وصدورها بمراسيم لا يبدِّل طبيعتَها. هذه المراسيم هي غير قابلة للطعن ما عدا في ما يخص العيوب الشكلية.

أما بالنسبة لما بعد إنشاء المجلس الدستوري، لا نعتقد بقيام أي تبدُّل بما يخص القضاء الإداري بين فترة ما قبل نشوء المجلس الدستوري وما بعده لأننا اعتبرنا أن هذه المراسيم هي قوانين بالصورة الكاملة وخارجة بالتالي عن رقابة القضاء الإداري.

2 - في إبطال القرارات الإدارية الأحادية

القرار الإداري الأحادي هو القرار الذي يصدر عن سلطة عامة، بإرادتها المنفردة، محدثاً أثراً قانونياً تجاه فرد أو عدة أفراد.

◄ يجب أن يصدر القرار عن سلطة عامة وتالياً لا تعتبر قرارات إدارية تلك الصادرة عن أفراد أو جماعات أو هيئات كالجمعيات والشركات المدنية والتجارية.

على أن القرار الإداري يمكن أن يصدر إستثنائياً عن غير سلطة إدارية ولا يفقد صفته كقرار إداري من مثل القرارات التي يصدرها البرلمان في شأن الموظفين الإداريين، أو تلك التي يصدرها مجلس القضاء الأعلى. وكذلك لا تُعتبر قرارات إدارية تلك القرارات الصادرة عن الإدارة عندما تسلك الإدارة مسلك الأفراد العاديين.

بمجرد صدور القرار عن سلطة إدارية فإن مجلس الشورى يكون صالحاً للنظر بمراجعة الطعن بهذا القرار. في قرار «مجموعة الأعمال الدولية»، تاريخ 2003/5/8، مجلة القضاء الإداري، العدد 19، الجزء الثاني، 2007، صفحة 927 يقرر الشورى صلاحيته

للنظر بمراجعة طعن بقرار إداري بصرف النظر عن السبب القانوني الذي تبني عليه الجهة المستدعية مراجعتها. في هذه القضية كانت طلبت الجهة المستدعية إبطال القرار الصريح الصادر عن وزير المالية تاريخ 2001/5/14 المتضمن «رفض إصدار قرار بإعطائها الإذن لإدارة وإستثمار اليانصيب المسافر في السوق الحرة في مطار بيروت الدولي». طلبت الدولة رد المراجعة «لعدم صلاحية هذا المجلس للنظر فيها بإعتبار أن الجهة المستدعية تستند للإدعاء بحقها إلى قانون حماية الملكية الفكرية والأدبية والفنية وأن أي نزاع بشأن الحقوق المنظَّمة بالقرار رقم 1924/2385 يدخل ضمن صلاحية القضاء العدلي». أما الشورى فلم يعر أي اهتمام للسبب القانوني ولم ينظر سوى شطر المادة 62 من نظام الشورى: «ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات الإبطال لتجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية سواء أكانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة الإدارة».

◄ الإرادة الأحادية (أو المنفردة)

وهي الشرط الثاني لقيام القرار الإداري الأحادي. فالعقود الإدارية ليست قرارات إدارية لأنها تشتمل على إرادتين.

◄ يتمثل الشرط الثالث في ضرورة أن يحدث القرار الإداري أثراً قانونياً تجاه فرد معين أو أفراد معينين (إنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم). وتالياً فإن الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة لا تُعتبر قرارات إدارية يمكن الطعن بها لتجاوز حد السلطة عبر قضاء الإلغاء، بل يمكن وحسب المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بالأفراد جراءها (عندما تشغل القوى الأمنية مثلاً منزلاً لضرورات أمنية وتلحق أضراراً بمالكيه):

أنظر قرار عاكف حيدر، 1998/6/29، مجلة القضاء الإداري، 1999، ص609.

وكما رأينا في فصل الأعمال الإدارية (في الجزء الأول من هذا المؤلَّف) لا يمكن الطعن إلا بالقرار الإداري لا بالعمل الإداري الذي لم يكتسب بعد صفة القرار: وتالياً فلا يمكن الطعن بالتعاميم الوزارية والأعمال التحضيرية كقرار إحالة موظف على المجلس التأديبي، فيما يمكن الطعن بقرار المجلس التأديبي لأنه قرار بكل معنى الكلمة.

في بعض الحالات تُطرح تساؤلات متعلقة بصلاحية الشورى ليس لأن القرار ليس قراراً إدارياً بل لأن ثمة نصوصاً أخرى تمنح الصلاحية لهيئات قضائية أخرى. على سبيل المثال تنص المادة 19 من الدستور اللبناني على أن ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية... هذا يعني أن القرارات الإدارية الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية تخضع لصلاحية المجلس الدستوري. ولكن تقع أحياناً إشكاليات خطيرة مرتبطة بالتفسير القانوني، أي التفسير الذي يُعطى للنص القانوني. هذا ما حصل في قرار حديث هو قرار «أنطوان جوزيف أوريان»، الصادر عن مجلس شورى الدولة اللبناني، مجلس القضايا، الرقم 2007/2006/701، تاريخ 2007/7/18، في موضوع رد مراجعة الطعن بالمرسوم الرقم 493 تاريخ 2007/6/16 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2007/7/3، العدد 40، صفحة 4105 . 4106 والرامي إلى دعوة الهيئات الانتخابية الفرعية في دائرتي جبل لبنان الثانية وبيروت الثانية لانتخاب خلفين للمرحومين النائبين بيار الجميل ووليد عيدو في الخامس من شهر أب 2007. يقرر الشورى في هذا القرار عدم

صلاحيته للنظر في شرعية مرسوم دعوة الهيئات الناخبة.

نعتقد أن مجلس الشورى كان صالحاً للنظر في هذه القضية عملاً بالمادة 19 من الدستور اللبناني المذكورة أعلاه. إن مرسوم دعوة الهيئات الناخبة ليس عملاً ناشئاً عن الانتخابات النيابية بل هو عمل منفصل (acte détachable) أي قرار إداري عادي ومجلس الشورى هو الذي ينظر في طلبات الابطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية، سواء كانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة الصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة ادارية.

3 - حالة إبطال القرارات التأديبية

كانت تنص المادة 64 من نظام مجلس الشورى قبل تعديل العام 2000 على ما يلي: ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين. وبعد التعديل:

خلافاً لأي نص آخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين. فكأن المشترع شاء منح الشورى صلاحية حصرية في موضوع تأديب الموظفين، بإضافته عبارة «خلافاً لأي نص آخر».

تجدر الملاحظة أن هذه المادة كانت تشتمل على فقرتين أخريين أبطلهما المجلس الدستوري:

الأولى: لا تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك مراجعة النقض.

الثانية: تُطبَّقُ الفقرة السابقة على المراجعات التي لم يصدر بها حكم مبرم.

كما تُقرِّرُ المادة 112 من نظام مجلس الشورى أن يقدِّمَ الموظف صاحب العلاقة طلب الإبطال أو النقض خلال ثلاثين يوماً تلي تبلغَه القرار التأديبي.

كانت الأنظمة السابقة (نظام 1941 و1953) تمنع على مجلس الشورى مراقبة مادية الوقائع في موضوع طلبات إلغاء القرارات التأديبية، كما الوصف القانوني لهذه الوقائع، ومن باب أولى مسألة التناسب بين العقوبة والعمل. كانت تنص المادة 61 من القانون رقم 14 تاريخ 9 كانون الثاني 1953 على أن «لا يحق لمجلس الشورى في أي حال من الأحوال أن يحكم في مادية الوقائع أو خطورتها كون الموظف مذنباً أو غير مذنب».

تبدلت الأمور في ظل نظامي العام 1959 والعام 1975 حيث نصت هذه الأنظمة على صلاحية المجلس البت بالنزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين، أي فرض رقابته على جميع أوجه المشروعية المختلفة سواء من ناحية الإختصاص أو الشكل أو الغاية أو صحة الوقائع (السبب). وكذلك الوصف القانوني للوقائع qualification juridique des faits، أي أن توصف الأفعال التي قام بها الموظف بأنها أخطاء تُعتبر قانوناً من الجرائم التأديبية.

لكن المجلس لا يذهب إلى حد مراقبة ملاءمة العقوبة. فالمادة 113 من نظام الشورى الحالي تنص على أنه «لا يحق لمجلس شورى الدولة أن ينظر في ملاءمة العقوبة المقررة»، أي أن المجلس لا يراقب

التناسب بين العقوبة والفعل المرتكب لأن هذا يدخل ضمن مسألة الملاءمة.

4 - الدفع بعدم الشرعية

أثناء دعوى قضائية معينة يدفع المتقاضي بعدم شرعية قرار إداري. في هذه الحالة لا يسع القاضي إبطال القرار الإداري لعدم قيام دعوى إبطال ولكنه يستطيع الامتناع عن تطبيق القرار إذا وجد أنه قرار غير شرعي. وإمكانية الطعن عبر الدفع بعدم الشرعية هي دائمة بالنسبة للقرارات التنظيمية، أي أن الطعن لا يخضع لمهلة (شهران بصورة عامة)، ولكنها ليست دائمة بما يخص القرارات غير التنظيمية. لنفترض أن الإدارة اتخذت مرسوماً تنظيمياً معيَّناً ولم يطعن به أحد. ثم اتخذت إجراءات لتطبيق هذا المرسوم (قرار وزاري، قرار بلدي..). يمكن المستدعي الذي ينوي تقديم طعن ضد الإجراء التطبيقي في المهلة اللازمة أن يطعن بالمرسوم الأصلي الذي اتُّخذ على أساسه الإجراء (القرار) التطبيقي وسواء كان الإجراء التطبيقي فردياً أم تنظيمياً[1]. يجب أن يكون القرار التطبيقي قد اتخذ على أساس القرار الأصلي أي بناء عليه، وأن لا يكون مستشهداً به ليس إلا[2].

وعلى العكس، عندما يصدر قرار فردي ولا نقدم مراجعة طعن ضده فلا يعود ممكناً تقديم دفع بعدم الشرعية بمناسبة صدور قرار

---

(1) حول الإجراء التطبيقي الفردي أنظر: م ش ف، 23 تشرين الثاني 1951، Marcin-Rowsky، سيراي، 1953.3.86.
وأيضاً: 1 نيسان، 1955، RPDA, Harrach، الرقم 223،
حول الإجراء التطبيقي التنظيمي:
15 تموز 1954، rec. 488, Comité de défense des experts comptables.

(2) م ش ف، 11 كانون الثاني، 1963، النقابة الوطنية لبيوت الأطفال، AJ، 1963، ص411.

تطبيقي له[1].

أما إذا قُدِّمَ الدفع بعدم الشرعية لدى القاضي العدلي، فأن على هذا الأخير أن يحيل المسألة بصورة عامة إلى القاضي الإداري (المسألة المستأخرة).

ثانياً: القضاء الشامل/Contentieux de pleine juridiction/

أ - تحديد الإختصاص

في دعوى القضاء الشامل يطالب المدعي بحق شخصي (بصورة عامة في قضايا المسؤولية والعقود)؛ إنها دعوى شخصية لا موضوعية. في دعوى القضاء الشامل تكون سلطة القاضي واسعة وشاملة بحيث يستطيع إضافةً إلى الحكم بالتعويض إلغاء القرار.

يمكن القاضي أن يعلن فسخَ العقد أو تقرير عقوبات ولكن مبدئياً لا في الإبطال ولا في التعويض يستطيع القاضي أن يحل قراره محل قرار الإدارة. في ما يخص القضاء الشامل نصت المادة 61 من نظام المجلس (القانون الرقم 10434) على أن مجلس الشورى ينظر على الأخص:

- في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة أو الأضرار الناجمة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي.

- في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في

(1) م ش ف، 11 تشرين الأول 1957، دام غونزاليس، لوبون، ص 526.

المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة.

- في قضايا الضرائب المباشرة.
- في قضايا الضرائب غير المباشرة خلافاً لأي نص آخر.
- في قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي.
- في القضايا المتعلقة بإشغال الأملاك العامة.
- في القضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية على الموظفين في حال إرتكابهم خطأً كان سبباً للحكم فيها.

كما ينظر المجلس في النزاعات المتعلقة بقانونية إنتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الإختيارية (المادة 63).

ب - تعداد المنازعات الإدارية

إذا كان مجلس الشورى يختص بنظر جميع المنازعات الإدارية وإذا كان المشرِّع قد أتى على ذكر هذه المنازعات في المواد 60 و61 و62 و63 و64 يثور التساؤل إذا كان أورد هذا التعداد على سبيل الحصر.

أمران يؤكدان أن المشرع لم يعدد المنازعات على سبيل الحصر.

- **أولاً:** عبارة «على الأخص» إذ تنص المادة 61 على «أن ينظر مجلس شورى الدولة على الأخص...»؛

- **ثانياً:** تنص المادة الأولى من نظام مجلس الشورى اللبناني على أنه «محكمة عليا تتولى القضاء الإداري ومراقبة إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية»، ما يعني أنه القاضي العام في المنازعات الإدارية كما سبق وأشرنا. من الواضح أن هذا الصوغ يتنافى مع التعداد الحصري. يقال إن المشترع اللبناني أراد فقط تقديم العون للمجلس وللمتقاضين، فعدَّد بعض اختصاصاته، وأنه أراد ربما إبراز الأهمية الخاصة التي تتمتع بها هذه المنازعات المنصوص عليها في المواد 61 و62 و63.

3 - حالات دعوى القضاء الشامل

بحسب مجلس الشورى قضاء التعويض «يخول القاضي صلاحيات شاملة لحسم النزاع، فهو يقرر المسؤولية ويرتب على الوضع غير المشروع نتائجه القانونية ويحكم بالتعويض»[1]. سبق وعرضنا للمادة 61 من نظام الشورى اللبناني التي تعدد حالات التعويض. سوف نعرض هنا لغالبية هذه الحالات.

3 - 1 - طلبات التعويض عن الأضرار الواقعة بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة

◄ التمييز بين الأضرار الواقعة بسبب الأشغال العامة وتلك الواقعة بسبب تنفيذ المصالح العامة

المفهوم الواسع لمجلس الشورى: الضرر الناتج عن الأشغال العامة هو كل ضرر يتصل من قريب أو بعيد بالأشغال العامة وكل ضرر كان سببه المباشر أو غير المباشر أشغالاً عامة أو منشآت عامة

(1) قرار تاريخ 1960/6/16، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة، ص17.

سواء تحقق ذلك الضرر أثناء القيام بالأشغال العامة أو بعد الإنتهاء منها. كما أن مجلس الشورى لم يتوقف عند الأعمال الإيجابية بل ضمَّن أيضاً في الأشغال العامة الأضرار الناشئة عن أعمال سلبية، أي عندما تمتنع الإدارة عن القيام بعمل يتصل بالأشغال العامة.

أمثلة: إنفجار آلات دفع المياه التي تتسبب بجروح بالغة لأحد عمال المحطة (1960/2/16، المجموعة الإدارية السنة السابعة، ص 90)؛ الأضرار الناتجة اثناء شق طريق عام؛ غرق أحد الأفراد في سد مياه بنته وزارة الأشغال العامة؛ الأضرار الناتجة عن تدفق الأمطار إلى محل أحد الأفراد بسبب إهمال الإدارة وتقاعسها عن اتخاذ الاحتياطات الفنية في تعبيدها الشوارع وتعليتها، إلخ...

أما الأضرار الواقعة بسبب تنفيذ المصالح العامة فأننا ندرج مثلاً مراجعة الطبيب الذي طالب بالتعويض عن تكليفه بالفحص الطبي الذي يجريه على المرشحين للامتحان لإحدى وظائف الدولة، أو السلوك المضر لأحد أساتذة التعليم الرسمي.

◄ إنتفاء أهمية التمييز

نعلم أنه من الصعب بمكان التمييز بين الأضرار الواقعة بسبب الأشغال العامة وتلك الواقعة بسبب تنفيذ المصالح العامة، بدليل تناقض قرارات مجلس الشورى نفسه في بعض الأحيان كحالة تراكم أحجار في الطريق العام بعد انتهاء الأشغال العامة. كان لهذا التمييز أهمية في ظل المرسوم الاشتراعي للعام 1954 والمرسوم الإشتراعي رقم 119 للعام 1959: ففي ظل هذين المرسومين كانت المحكمة الإدارية الخاصة هي التي تنظر بطلبات التعويض عن الأضرار الناتجة بسبب الأشغال العامة والشورى ينظر بها

استئنافاً. أما الأضرار الناتجة بسبب تنفيذ المصالح العامة فهي كانت تدخل ضمن أختصاص مجلس الشورى مباشرة. إلا أن نظام الشورى الحالي (1975) أنهى هذا التمييز والسجال العقيم الذي كان ينتج عنه ليغدو مجلس الشورى هو المحكمة التي تفصل في موضوع الأشغال العامة كما في تنفيذ المصالح العامة لأنه ألغى المحكمة الإدارية الخاصة.

3 - 2 - المنازعات الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة لتأمين سير المصالح العامة

ينبغي أولا أن يكون العقد إدارياً: أي أن تكون الإدارة طرفاً في العقد؛ أن يكون موضوع العقد تسيير مصلحة عامة؛ وأن يتضمن العقد شروطاً إستثنائية غير مألوفة في القانون الخاص.

في ظل المرسومين السابقين (1954 و1959) خصَّ المشترع المحكمة الإدارية الخاصة صلاحية النظر بجميع العقود الإدارية ما عدا عقد الامتياز. ثمة تمييز إذاً بين الامتياز /Concession/ والالتزام /Adjudication/. فالامتياز هو عقد تعهد فيه الإدارة إلى شخص من القانون الخاص إدارة مرفق عام على أن يتعهَّد تسيير المرفق بأمواله وعلى مسؤوليته مقابل الحصول على رسوم ممن ينتفعون من هذه الخدمات. أما عقود الالتزام فهي تدخل ضمن مفهوم التعاقد مع الغير (عبر المناقصة مثلاً).

ولكن في ظل مرسوم 1975 لم يعد ثمة تفريق بين الامتياز وباقي العقود من حيث الصلاحية لأن مجلس الشورى غدا صالحاً للنظر في جميع هذه الحالات.

3 - 3 - المنازعات المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الإدارية

تنص المادة 63 من نظام مجلس الشورى على أن المجلس «ينظر في النزاعات المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الإختيارية وسواها». يمكن الاعتراض على صحة الانتخابات من قِبَل أي ناخب وكل من قدَّم ترشيحه فيها بصورة قانونية ومن قبل الدولة بناء على طلب وزير الداخلية (المادة 109- 110-111 من نظام الشورى)[1]. يخضع استدعاء الناخبين والمرشحين لمهلة 15 يوماً، أما اعتراض الدولة فالمهلة هي شهر.

في ما يخص المجلس النيابي وقبل أنشاء المجلس الدستوري اللبناني كان للنواب وحدهم الحق بالفصل في صحة نيابتهم و«لا يجوز إبطال إنتخابات نائب ما إلا بغالبية الثلثين من مجموع الأعضاء»، إلا أن الوضع تغيَّر بعد إنشاء المجلس الدستوري ووضع القانون المتعلق به موضع التنفيذ (1993)[2].

---

(1) المادة 109 - يمكن الاعتراض على صحة انتخابات المجالس الادارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية من قبل كل ناخب في المنطقة ذات العلاقة، وكل من قدم ترشيحه فيها بصورة قانونية، ومن قبل وزير الداخلية.
المادة 110 - تقدم اعتراضات الناخبين والمرشحين تحت طائلة الرد خلال مهلة خمسة عشر يوماً من إعلان نتائج الانتخاب ويُكتفى باستدعاء خطي دون أي معاملة أخرى.
يُبلَّغ الاعتراض إلى الدولة والى الأشخاص المطعون بانتخابهم.
المادة 111 - يقدم اعتراض الدولة تحت طائلة الرد خلال مهلة شهر من اعلان نتائج الانتخاب.

(2) المادة 1 - معدلة وفقاً للقانون رقم 150 تاريخ 1999/10/30:
تنفيذاً لأحكام المادة 19 من الدستور، ينشأ مجلس يسمى المجلس الدستوري مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

يراقب مجلس الشورى ضمن اختصاصه الشامل عملية انتخاب المجالس الإدارية من جميع جوانبها (سلامة الاجراءات وقواعد الانتخاب الخاصة بعملية الانتخاب، وعملية التصويت، والمخالفات، وإعلان وفوز المستحقين وإبطال إنتخاب من سبق فوزه دون وجه حق: (قرار 1964/1/4، المجموعة الإدارية، السنة الثامنة ص 104).

3 - 4 منازعات الموظفين

ينظر مجلس الشورى ايضاً في قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي.

من هذه المنازعات ما يتصل بقضاء الإلغاء (طلب إلغاء قرار العزل على سبيل المثال) أو القضاء الشامل (طلب تعويض متعلق بالرواتب ومعاشات التعاقد).

كما ينظر مجلس الشورى بمنازعات الموظفين بمختلف فئاتهم سواء كانوا دائمين أم مؤقتين إلا أنه يتم التفريق في ما يخص المرافق العامة التجارية والصناعية بين منازعات موظفي الإدارة الرئيسيين (اختصاص الشورى) ومنازعات المستخدمين والعمال (اختصاص محاكم العمل وتطبيق أحكام قانون العمل).

3 - 5 قضايا الضرائب المباشرة وغير المباشرة وإشغال الأملاك العامة

◄ قضايا الضرائب المباشرة

ينظر مجلس الشورى في قضايا الضرائب المباشرة. هذا ما تنص عليه المادة 61 من نظام مجلس الشورى. واختصاص مجلس

الشورى هو استئنافي لأن لجان الاعتراض على الضرائب تنظر في هذه النزاعات في الدرجة الأولى.

بعد تعديل العام 2000 جاءت المادة 61 تنص على ما يلي: تنظر المحاكم الإدارية بالدرجة الأولى في قضايا الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة خلافاً لأي نص آخر عام أو خاص. ولكن كما سبق وأشرنا لم تصدر بعد المراسيم التطبيقية لهذا القانون.

◄ **القضايا المتعلقة بإشغال الأملاك العامة**

الأملاك العامة هي جميع «الأشياء المعدّة بطبيعتها لاستعمال الجميع أو لإستعمال مصلحة عامة»[1] (الشواطئ، الطرقات العامة..). ولقد لحظ القانون إمكانية أن تمنح الدولة والبلديات حق الإشغال المؤقت لهذه الأملاك.

◄ تخرج عن اختصاص القضاء الإداري طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات وتنظر فيها المحاكم العدلية.

ثالثاً: قضاء التفسير

أ - تحديده

تنص المادة 65 من نظام مجلس الشورى على «أن ينظر مجلس الشورى في طلبات التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإدارية. على المحاكم العدلية أن ترجئ بت الدعاوى التي تُعرض عليها إذا استلزم بت هذه الدعاوى تفسير أو تقدير صحة عمل إداري يخرج النظر به عن صلاحيتها، فيعرض الفريق الأكثر عجلة المسألة على مجلس

(1) إبراهيم شيحا، سبق ذكره، صفحة 369.

شورى الدولة فيعطي المجلس رأياً ملزماً للمحاكم العدلية في القضية التي أُعطي الرأي من أجلها».

هكذا فأن مجلس الشورى هو الهيئة القضائية الصالحة للنظر في صحة الأعمال الإدارية وفي مدلولها دون أن يتجاوز ذلك إلى إصدار حكم بإلغائها. كما أن قراره ملزم للمحاكم العدلية.

إن طلب تفسير العمل الإداري هو طلب غير مباشر لأنه يُقدَّم أثناء دعوى ينظر بها القضاء العدلي. عندما يتبيَّن القاضي أن الفصل في الدعوى يتوقف على تفسير قرار إداري فهو يعلن أنه «إزاء مسألة مستأخرة ويتوقف عن متابعة النظر بالدعوى ويدعو الفريقين إلى مراجعة القضاء الإداري لكي يعمد إلى تفسير هذا العمل»[1].

تعود سلطة تقدير أمر الفصل في ضرورة تفسير عمل إداري معيَّن أو تقدير صحته للقاضي العدلي الذي يمكنه أن يطلب التفسير أو يكلِّف الفرقاء في حالة العجلة بمراجعة مجلس الشورى، كما يمكن أن يدفع بذلك أحد الفريقين الذي يطلب تفسير أو تقدير صحة عمل إداري.

■ سلطة القاضي في توصيف المراجعة

القاضي هو من يحدد وصف المراجعة. يتقدم أحياناً المستدعي بمراجعة إبطال لكن القضاء يرى أنها مراجعة تفسير ليس إلا. يقرر الشورى اللبناني في «الملازم أول في الجيش يحيى القنطار»، 2003/5/28، م.ق.إ، 2007، عدد 19، صفحة 1015، أن قرارات

(1) قرار م ش، 1963/3/7، المجموعة الإدارية، السنة السابعة، ص156.

لجنة المعادلات تحوز الصفة القضائية وبالتالي فإن المراجعة الحاضرة تدخل ضمن إطار المراجعات الرامية إلى تفسير العمل الإداري أو تقدير صحته. يطلب المستدعي في هذه المراجعة قبول المراجعة وضرورة أن تتوقف محكمة التمييز العسكرية عن السير بالجناية (...) بالاستناد إلى المادة 65 من نظام الشورى. يرد الشورى بأن تقدير مدى شرعية القرار بالمعادلة المبنية على الشهادة الرسمية المصرية من شأنه أن يخالف الفقرة الحكمية والنتيجة التي توصلت إليها محكمة التمييز العسكرية بموجب حكم مبرم يتمتع بقوة القضية المحكمة المطلقة، لذا يقتضي رد المراجعة الحالية لما للقضية المحكوم بها جزائياً من أثر تجاه القضاء الإداري.

■ هل يمكن أن يطلب الأفراد بصورة مباشرة تفسير أو تقدير صحة عمل إداري، أي خارج إطار نزاع أصلي أمام المحاكم العدلية؟

رغم السجال في هذا الموضوع فالجواب الأكثر منطقية ينزع إلى النفي لأن نص المادة 65 يشدد على ضرورة قيام نزاع قضائي وإلا لكان أفصح المشرع على هذا الأحتمال؛ ومن ناحية ثانية رأيُ المجلس هو حكم قضائي ملزِم فلا يمكن تصور إمكانية إعطاء رأيه خارج نزاع قضائي.

إلا أنه في قرار «عمر احمد عبدالله»، 1997/12/4، م.ق.أ، 1999، ص 185، حيث طلب المستدعي البت بصحة عمل إداري هو المرسوم رقم 83/24، ردَّ الشورى أن المراجعة المباشرة لتفسير أعمال إدارية فردية أو عقدية هي من المراجعات التي يُسمح بتقديمها أمام مجلس شورى الدولة دون نص يشير صراحة إلى ذلك.

في قرار «جوزف الحلبي»، تاريخ 2002/6/20، م.ق.إ، العدد السابع عشر، صفحة 933، يقول الشورى إن الاجتهاد الإداري حدد مفهوم مراجعة التفسير المباشر وشروطها بأنها مراجعة استثنائية غير مقيدة بمهلة، موضوعها تفسير عمل إداري غامض ومبهم من شأنه أن يثير الالتباس في كيفية تطبيقه، وعلى أثر قيام نزاع على التفسير بشرط أن لا يكون في يد صاحب العلاقة مراجعة تؤدي إلى الغاية ذاتها التي يسعى إليها من وراء طلب التفسير ويقتصر دور القاضي فيها على تفسير العمل المبهم دون التطرق إلى تقدير صحته. لكن الشورى وجد أن شرط الإلتباس غير متوفر في العمل الإداري المطلوب تفسيره.

في قرار «شركة رومـاك» لمجلس الشورى اللبناني تاريخ 1998/12/16 وفي موضوع نزاع عالق أمام محكمة بيروت الابتدائية المدنية طلبت الجهة المستدعية إبطال قرار مجلس الوزراء المتضمن الموافقة على تكليف محام.. للدفاع عن الدولة. رد الشورى بعدم صلاحيته للنظر في صحة التمثيل لأن المرجع القضائي المختص هو محكمة بيروت الابتدائية المدنية ولكنه يضيف أنه على فرض أن طلب الجهة المستدعية تضمن تقدير مسألة قانونية قرار مجلس الوزراء توصلاً للادلاء بعدم قانونية الوكالة فإنه بمقتضى المادة 65 من نظام مجلس الشورى لا تقبل طلبات التفسير المباشرة أمام مجلس شورى الدولة بل يجب أن يتم ذلك بناء على قرار مسبق صادر عن المحكمة العدلية المختصة التي عليها أن ترجئ بت الدعاوى التي تعرض عليها إذا استلزم حل الدعاوى تفسير أو تقدير صحة عمل إداري يخرج أمر النظر به عن صلاحيتها، على أن يعرض عندها الفريق الأكثر عجلة المسألة على مجلس شورى الدولة الذي يعطي رأياً ملزماً للمحاكم العدلية في القضية التي أعطي الرأي من

أجلها. ويضيف الشورى أن الطلب المقدم من الجهة المستدعية غير مسبوق بقرار من المحكمة العدلية المختصة، ولذا فإنه غير مستوف للشروط القانونية لخروجه عن الأصول الجوهرية المقررة بشأنه، لا سيما وأنه لا يمكن التسليم للأطراف في الدعوى القيام بما هو منوط قانوناً بالمحكمة.

هل يعني هذا أن موقف الشورى اللبناني يرفض التفسير المباشر بصورة جذرية لأنه يرفض في هذا القرار طلب التفسير المباشر رغم قيام نزاع عدلي، ما يعني من باب أولى أنه يرفض بالضرورة الطلب المقدم خارج إطار دعوى عدلية.

2 - نطاق التفسير

أما عن نطاق التفسير أو تقدير الأعمال الإدارية فأن المقصود في ما تنص عليه المادة 65 «ينظر مجلس الشورى في طلبات التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإدارية» جميع الأعمال الإدارية اللائحية والفردية، ما يعني أن القضاء العدلي غير مختص بتفسير جميع الأعمال الإدارية اللائحية والفردية وكذلك تقدير شرعيتها، وذلك عملاً بمبدأ فصل السلطات القضائية الإدارية والعدلية.

يرى بعض الفقهاء أن المشرع اللبناني يغالي بعض الشيء في هذا المنع. يستشهد هؤلاء بحكم قديم لمحكمة حل الخلافات الفرنسية[1] حيث قررت في موضوع توزيع الاختصاص بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري «أنه إذا كان القضاء العادي لا يملك أن يقوم بتقدير شرعية الأعمال الإدارية، لائحيةً كانت أم فردية وإذا كان لا يملك أن يقوم بتفسير الأعمال الإدارية الفردية،

(1) م ش ف، 16 حزيران 1923، دالوز، 1924.

إلا أنه يملك - دون أن يُعتبر ذلك خرقاً لمبدأ الفصل بين جهتي القضاء - القيامَ بتفسير الأعمال الإدارية اللائحية.

يطرح هؤلاء السؤال كيف لا يحق للقاضي العدلي تفسير الأعمال اللائحية فيما يحق له تفسير القوانين، ويقترحون ضرورة تعديل المادة 65 في هذا الاتجاه. لكن القانون اللبناني الجديد (2000/5/31) لم يلحظ هذا التعديل.

في موضوع تفسير القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الشورى فإن الاجتهاد الإداري يعتبر أنه يقتضي لقبول طلب تفسير قرار صادر عن الشورى أن يكون طالب التفسير فريقاً في الدعوى الأساسية. هذا ما يقرره الشورى اللبناني في قرار «محمد شاهين ورفاقه»، تاريخ 2003/4/10، م.ق.إ، 2007، عدد 19، صفحة 806، ويضيف أنه لو كانت للمستدعين الصفة فإن هذا القرار المطلوب تفسيره لا يحتمل أي تفسير أو تأويل إذ لا يكتنفه أي إبهام أو غموض. في موضوع تفسير القوانين يرفض مجلس الشورى «تفسير القوانين وإبداء الرأي في تطبيقها بناء على طلب مباشر من أحد المتقاضين»[1]، لأن هذه النصوص يعود «التفسير فيها إلى السلطة التشريعية»[2].

أخيراً لا يتقيد طلب التفسير بمهلة كما هي حالة طلب الإلغاء[3].

---

(1) م ش ل، قرار تاريخ 1962/11/21، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة، ص 94.

(2) م ش ل، تاريخ 1962/12/5، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة، ص 94،

(3) قرار صادر في 1959/3/9.

الفقرة الثانية

التمييز بين دعوى الإبطال ودعوى القضاء الشامل

أ - تحديد

تختلف دعوى الإبطال عن دعوى القضاء الشامل من حيث موضوع النزاع وسلطة القاضي والقرار القضائي.

■ موضوع النزاع: الخصم في دعوى قضاء الإبطال هو القرار الإداري (دعوى موضوعية) فيما في دعوى القضاء الشامل الخصم هو الإدارة والدعوى ذاتية (مطالبة بتعويض).

■ سلطة القاضي في دعوى القضاء الشامل هي أكثر شمولاً.

مثال: قرار «قاسم مصطفى العويك ورفاقه»، تاريخ 2004/8/26، م.ق.إ، العدد 18، 2006، ص 264. في هذه القضية: مراجعة إبطال بوجه قرار إعلان فوز المستدعى ضدهم في مجلس بلدية برج اليهودية، قضاء المنية وإعلان فوز المستدعين الثلاثة للتعادل بعدد الأصوات. ما يهمنا في هذا القرار هو أن الشورى اللبناني يقر بالسلطة الواسعة لقاضي الانتخاب الذي تحقق في هذه القضية من طبيعة المظاريف. فقرر أن المنتخب الذي يضع في الظرف نفسه ورقتين واحدة عائدة لانتخاب المجلس البلدي وأخرى للمجلس الاختياري لا يكون عمله مخالفاً للقانون وإن كان القانون يتكلم على ظرف لكل إنتخاب وذلك لأن لا لبس في النتيجة ونية إختيار الأسماء التي تبقى واضحة «بحيث يقتضي

الأخذ بأسماء المرشحين المدرجة أسماؤهم الواردة في هذه الورقة». لذلك فقد أبطل الشورى القرار وأحال الملف إثر تعادل الأصوات لوزارة الداخلية للتأكد من الأكبر سناً وإعلان فوزه.

■ يكتسب القرار القضائي في دعوى الإبطال حجية مطلقة فيما في دعوى القضاء الشامل تكون الحجية نسبية.

ب - إمكانية الجمع بين الدعويين

كما رأينا سابقاً تقتصر سلطة القاضي في دعوى الإبطال على إبطال القرار المطعون به دون تجاوز ذلك إلى تعديل القرار أو تصحيحه أو تقرير نتائج مالية على بطلانه. أما في القضاء الشامل فأن القاضي يستطيع، إضافةً إلى الحكم بالتعويض، الطلب من الإدارة القيام بعمل معين (كإزالة التعدي) أو تعديل قرارها، أو غير ذلك بما في ذلك إبطال بعض القرارات غير الشرعية والتي يكون إلغاؤها ضرورياً للحكم بالتعويض.

ولقد قرَّر القضاء الإداري جواز الجمع في الدعوى ذاتها بين الدعويين: يتقدم المدعي بدعوى قضاء شامل مطالباً بالتعويض وفي آن بإبطال قرار يتعارض مع طلبه المحق. كما يمكن أن يطالب بإبطال قرار غير شرعي وبالاستناد إلى ذلك المطالبة بتعويض شرط التلازم بين الطلبين.

يُفهم من بعض قرارات مجلس الشورى اللبناني أن القاعدة المبدئية هي عدم جواز الجمع بين دعوى القضاء الشامل ودعوى الإبطال. ففي قرار شركة النقليات «ليا» (الطيران الدولي اللبناني)، رقم 592، 2 تموز 1980 (استدعاء مقدم في 1965/1/18)، اجتهاد محكمة حل الخلافات ومجلس شورى الدولة (ق.م.ح.خ.م.ش)،

1973-1982، ص800: تمحورت هذه القضية حول مطالبة المستدعية بتطبيق قرار مجلس الوزراء الصادر في 4 آذار 1957 والذي أجاز لها استثمار خطوط جوية إلى لندن. لكن الشورى رد المراجعة بالأساس لأن اتفاقاً آخر حصل وصدق عليه مجلس الوزراء وهذا الإتفاق لم يمنح المستدعية الشركة حق إستثمار خط بيروت لندن.

ولكن بما يهم موضوعنا وهو الجمع بين مراجعة الإبطال والقضاء الشامل فأن الدولة طلبت ردّ المراجعة في الشكل لأن المستدعية لا تفرق بين القضاء الشامل وقضاء الإبطال. إلا أن الشورى خالف وجهة النظر هذه واعتبر أنه بعد الإطلاع على استدعاء المراجعة يتبين أن موضوعها ينحصر بطلب إبطال قرار الرفض الضمني الناجم عن سكوت الإدارة لعدم جوابها على استدعاء ربط النزاع. ولكن الشورى يضيف أنه في مراجعة القضاء الشامل عندما يُقضى لصالح المستدعي يُبطل القاضي الإداري بالواقع القرار المسبق ضمنياً كان أم صريحاً. وذلك لا ينزع عن القرار القضائي طبيعته الخاصة التي تسمح بوصفه بالقضاء الشامل طالما يمكن أن يقضي بالتعويض. نستخلص من قرار الشورى هذا أن المبدأ هو عدم الجمع ولكن في الوقت نفسه كأننا بالشورى يؤكد أنه في جميع الأحوال ثمة جمع «حد أدنى» بين دعوى الإبطال ودعوى القضاء الشامل متعلق بإبطال قرار الرفض الضمني أو الصريح.

إلا أن اللافت هنا، في رأينا، أن قراراً آخر للشورى اللبناني صدر في التاريخ عينه وحول قضية المستدعية ذاتها: مجلس شورى، (مجلس القضايا)، رقم 590، 2 تموز 1980، قرارات محكمة حل الخلافات ومجلس الشورى، 1973-1982، ص344، حيث طالبت المستدعية بأبطال قرار مجلس الوزراء المؤرخ في 1966/8/10

المتعلق بخفض عدد الرحلات. يقرر الشورى بصورة عامة ومطلقة بخلاف الأسلوب الأكثر تلوناً في القرار الأول، جواز الجمع بين مراجعة الإبطال ومراجعة القضاء الشامل. تجدر الملاحظة أن الدولة في هذا القرار لم تلمح إلى الخلط بين مراجعة الإبطال والقضاء الشامل.

خلال سنة 1966 خفّضت السلطات الكويتية عدد رحلات الشركات اللبنانية فتقدمت المستدعية شركة النقليات البرية والبحرية والجوية «ليا» بمراجعة إبطال ضد قرار مجلس الوزراء تاريخ 1966/8/10 الذي وافق فيه على قرار المجلس الأعلى للطيران الذي قام بتوزيع جديد للرحلات على خط بيروت الكويت. لم تُمنح المستدعية سوى رحلتين عوض أربع. طالبت المستدعية بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ثم أبطاله والتعويض عليها عن الأضرار اللاحقة بها منه. قرَّرَ الشورى أنه بما «أن المستدعية تطلب إبطال قرار مجلس الوزراء والتعويض عليها عن الضرر الذي تدّعي أنه لحق بها وبما أنه ليس ما يمنع الجمع بين مراجعة الإبطال والقضاء الشامل في مراجعة واحدة».

وفي الأساس ردَّ المراجعة لأن الكويت هي التي طلبت تخفيض عدد رحلات الشركات اللبنانية وبما أن «القرارات التي تتخذها الإدارة تنفيذاً لمطالب سلطة أجنبية وتتناول العلاقات الدولية تدخل في فئة الأعمال الحكومية التي تخرج عن رقابة القضاء الإداري إن لجهة الإبطال أو القضاء الشامل فلا يمكن انتقادها ولا المطالبة بتعويض عما تجلبه من ضرر.

هل هذا يعني أن مراجعة الإبطال تقبل مراجعة التعويض أما مراجعة التعويض فلا تقبل سوى إبطال القرار الضمني بالرفض؟

ولماذا لم يفعل الشورى ما فعله في قرار آخر حيث اعتبر أن الجمع لا يقوم إلا بعد ربط النزاع: في قرار «جمعية الصداقة الهندية»، تاريخ 1998/7/13، مجلة القضاء الإداري (م.ق.أ)، 1999، ص631، يقرر الشورى في هذا القرار عدم قبول طلب التعويض (ضمن مراجعة إبطال) لأن المستدعين «لم يربطوا النزاع وبالتالي لم يستصدروا قراراً مسبقاً مخالفين بذلك أحكام المادة 68 من نظام المجلس».

- في قرار للشورى اللبناني صادر في 1994/11/9، رقم المراجعة : 91/238، يقول الشورى «بما أن موضوع هذه المراجعة هو من نوع القضاء الشامل لأنها ترمي أصلاً إلى إفادة المستدعي من منحة نهاية الخدمة المعدلة بموجب القرار رقم 90/190 فضلاً عن أن موضوعها الخاص يختلف عن المراجعة لتجاوز حد السلطة إذ إن السبب القانوني في مراجعة الابطال هو عدم الشرعية في حين أن السبب القانوني في هذه المراجعة هو الضرر الناجم عن خطأ الادارة المرتكز بدوره على عدم الشرعية، فليس عدم الشرعية السبب المباشر لهذه المراجعة وان كان الركيزة البعيدة لسببها فضلاً عن ان النتيجة ليست واحدة في المراجعتين».

وفي قرار آخر (مجلس القضايا) رقم 228 تاريخ 1994/1/19 نقرأ أنه فضلاً عما تقدم «إن المستدعي لا يطعن في القرار رقم 90/190 كما أنه ليس ما يمنع، في معرض مراجعة القضاء الشامل ان تقترن ذات المراجعة بطلب الابطال طالما ان المطالبة بالتعويض هي نتيجة حتمية للابطال، لا سيما وانه لا يمكن، ضمن نطاق القضاء الشامل الطلب من القاضي الاداري إقرار مبدأ التعويض فحسب، ذلك ان المراجعات امام مجلس شورى الدولة لا تكون الا طعناً في

قرار اداري نافذ من شأنه الحاق الضرر مباشرة بالمستدعي».

يمكن أن أطرح الفكرة التالية: أعتقد من خلال ما عرضنا له أن الجمع لا يصح إلا إذا تقدم المستدعي بمراجعة إبطال وتعويض بعد ربط النزاع وضمن مهلة مراجعة الإبطال.

꧁ ꧁ ꧁

الفصل الرابع

القضايا التي تخرج عن اختصاص مجلس الشورى

مجلس شورى الدولة هو كما فسرنا في الفصل السابق القاضي العام للمنازعات الإدارية. ولكن ينبغي علينا تحديد ماهية المنازعة الإدارية كي نستطيع تحديد إختصاص الشورى. المنازعة الإدارية أو النزاع الإداري يجد أصله في كل نشاط أو عمل تقوم به الإدارة، ما يدفعنا إلى البحث عن ماهية العمل الإداري. نعرض هنا للأعمال التي لا تُعتبر أعمالاً إدارية، وتالياً حيث لا يكون مجلس الشورى صالحاً للنظر بها.

الفقرة الأولى

عدم إختصاص مجلس الشورى في النظر بالأعمال التشريعية

أولاً: التشريعات العادية: القوانين

إلى جانب الأعمال الحكومية التي تخرج عن رقابة القضاء الإداري، فإن القواعد القانونية التي يصدرها المجلس النيابي وفق ما تنص عليه أحكام الدستور تبقى هي الأخرى في منأى عن الطعن بها لدى القضاء الإداري. لا يحق للأفراد أن يتقدموا بدعوى إلغاء ضد قانون نيابي.

هذا ما تنص عليه المادة 105 من نظام مجلس الشورى اللبناني: لا يمكن تقديم طلب إبطال لتجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة في ما يخص الأعمال ذات الصفة التشريعية أو العدلية.

نقرأ في قرارات عديدة لمجلس الشورى اللبناني أن صلاحيته «تنحصر في الرقابة على ما يصدر من جانب السلطة الإدارية من مراسيم وقرارات نافذة»: م.ش، 1962/10/27، المجموعة الإدارية، ص228. يقرر المجلس أيضاً أن رقابته «تُحصر في الأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية والنظر في انطباقها على أحكام القوانين والمبادئ القانونية العامة، وذلك عملاً بمبدأ فصل السلطات الذي يمنع على السلطات التنفيذية مخالفة ما يصدر عن السلطة التشريعية من هذه الأحكام الداخلة في نطاق اختصاصها، ويبقى خارجاً عن اختصاص

مجلس الشورى كل ما يصدر عن السلطة التشريعية من أحكام مخالفة للمبادئ القانونية العامة بحكم صلاحية التقنين والتعديل التي تمارسها على القواعد العامة المكتوبة وغير المكتوبة»[1].

المحكمة الوحيدة التي يسعها التصدي للقوانين هو المجلس الدستوري. وينعم اليوم النظام القانوني اللبناني بمجلس دستوري بدأ عمله في العام 1993 وأصدر حتى الآن عدداً لا يستهان به من القرارات المهمة أبطل في بعضها قوانين صادرة عن المجلس النيابي. وعملية إبطاله هذه في بعض القرارات تتخذ أهمية بالغة من مثل القرارين 1997/1 و1997/2، لا سيما وأنه ارتكز في هذين القرارين على ديباجة الدستور اللبناني (الموضوعة منذ تعديل 1990) والتي منحها قوة دستورية[2].

◄ المعيار المعتمد

المعيار المعتمد لتحديد القانون في القانون اللبناني هو المعيار الشكلي: لذا فإن القانون الصادر عن المجلس النيابي وإن لا يملأ الشرط الموضوعي (قاعدة قانونية مجردة وعامة)، أي حتى عندما يكون طابعه فردياً، فهو غير قابل للطعن لدى مجلس الشورى: مثل القانون الذي يقرر العفو الشامل عن بعض الأشخاص أو الذي يقرر معاشاً استثنائياً لشخصية معينة مكافأةً لتضحياتها.

في قرار لمجلس الشورى اللبناني تاريخ 2000/12/20 (م.ق.إ، 2004، عدد 16، ص 98) تقدمت الجهة المستدعية بمراجعة إبطال

---

(1) م.ش، غندور على الدولة، 1966/8/18، المجموعة الإدارية، 1966، ص206. مذكور في إبراهيم شيحا، القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، ص270.

(2) وكذلك للمواثيق الدولية التي يلتزم بها لبنان: بصورة خاصة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

لمرسوم هو مشروع قانون منفذ به فرد الشورى أنه عملاً بأحكام الفقرة الأخيرة من نص المادة 105 من نظام مجلس الشورى التي تنص على أنه لا يجوز في أي حال.قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية وهذا ما يتوافق مع قاعدة دستورية هي مبدأ الفصل بين السلطات فإنه لا يجوز لهذا المجلس أن يبطل النصوص التشريعية؛ وبما أن المرسوم المطلوب إبطاله هو نص تشريعي لأنه وضع موضع التنفيذ مشروع قانون تعديل قانون السير فيكون هذا المجلس غير صالح للحكم بإبطاله.

◄ رفض الدفع بعدم دستورية القوانين

لا يمكن الطعن بالقوانين سواء بالطريق الأصلي، المباشر، أم بالطريق الدفعي، غير المباشر. قرار «يوسف أبي عقل» يوضح ويؤكد موقف الشورى اللبناني من هذا الموضوع.

في قرار «يوسف أبي عقل»[1]، تقدم المستدعي بمراجعة طعن بالمرسوم الذي أنهى خدماته استناداً إلى المادة 11 من القانون رقم 65/54 (أحكام خاصة تتعلق بصرف الموظفين وإحالتهم على التقاعد وملء المراكز الشاغرة وانشاء مجلس تأديبي عام للموظفين، قانون صادر في 1965/10/2) التي تمنع مراجعات الطعن لتجاوز حد السلطة ضد القرارات التي يتخذها المجلس التأديبي العام. كان المستدعي قد طلب إلغاء المرسوم لعدم دستورية القانون لكن الشورى ردَّ أنه لا يجوز قبول المراجعة المتعلقة بأعمال تشريعية سواء عن طريق الدفع أم بالطريق الأصلي. سوف يبدِّل الشورى موقفه مستفيداً من موقف للمجلس الدستوري اللبناني في «الياس غصن»، 2001/10/15.

(1) م ش، 1968/1/13، مجموعة ادارية، 1969، ص 97.

في قرار «يوسف أبي عقل» يعلن الشورى أن رقابة القوانين على يد القضاء أمر ممكن ولكن ليس في النظام القانوني اللبناني بل في بلدان أخرى نظمت هذه الرقابة «لجهة تعيين المراجع التي يعود لها الحق بممارستها وتحديد أصول الرقابة ومداها».

كما نلاحظ في هذا القرار أن الشورى يحسم مسألة التراتبية بين المبدأ القانوني العام والقانون، لصالح القانون. فيما في «الياس غصن» سوف يقول بضرورة العمل قدر المستطاع لمنح الأولوية للمبدأ القانوني العام.

◄ حال المراسيم الإشتراعية

في ما يخص المراسيم الاشتراعية، إذا كان يمكن الطعن بها كونها تُعتبرُ قراراتٍ إدارية، فإن الطعن يغدو غير ممكن بعد التصديق عليها من البرلمانً. نقرأ في قرار لمجلس الشورى اللبناني تاريخ 1956/6/18، المجموعة الإدارية 1957، ص67: «إذا أقرّ المشترع شرعية مرسوم إشتراعي ووضعه في مصاف القوانين النافذة، فلا يكون مجلس الشورى صالحاً للنظر بالمراجعة المقدمة طعناً بذلك المرسوم لأن صلاحية مجلس الشورى لا تتعدى إلى الأعمال التشريعية».

◄ لا تخضع كذلك لرقابة مجلس الشورى مراسيم إصدار القوانين التي يقرها المجلس النيابي «لأن هذه المراسيم تتضمن أحكاماً تشريعية... ولا رقابة لمجلس الشورى على أعمال هذه السلطة لأن الحكومة ملزمة بنشرها خلال المدة الدستورية المحددة بالمادة 56 من الدستور[1]، ولا تمارس الحكومة بنشرها سلطة ذاتية

(1) المادة 56، معدلة وفقاً للقانون الدستوري تاريخ 1927/10/17 والقانون الدستوري 18 تاريخ 1990/9/21: =

تخضع لرقابة القضاء الإداري»[1].

ثانياً: الأعمال البرلمانية

يُصدر المجلس النيابي أعمالاً إدارية، إلى جانب القوانين مثل قرار تشكيل اللجان النيابية، وهذه الأعمال مثلها مثل القوانين لا تخضع لرقابة مجلس الشورى.

أ - القرارات المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمجلس

من مثل قرار تشكيل اللجان النيابية، وكذلك القرارات التي يصدرها المجلس بحق أعضائه والقرار برفع الحصانة النيابية. جميع هذه الأعمال، كالقوانين، هي غير قابلة للطعن لدى مجلس الشورى إلغاءً وتعويضاً.

ب - القرارات والإجراءات التي يتخذها المجلس النيابي في موضوع مزاولة الرقابة تجاه السلطة التنفيذية

ونعني بها القرارات والإجراءات المتعلقة بممارسة الرقابة السياسية: من مثل الأسئلة والاستجوابات، وسحب الثقة من أحد الوزراء وقبول استقالة رئيس الجمهورية أو تقرير عجزه الدائم أو اتهامه بالخيانة العظمى.

= يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد احالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها. أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال إصدارها، فيجب عليه أن يصدرها في خلال خمسة أيام ويطلب نشرها...

(1) م ش، 1970/10/9، «الخوري ورفاقه»، مجلس القضايا، المجموعة الإدارية، 1970، ص163.

ج - الموظفون الإداريون في المجلس النيابي

يضم الجهاز الإداري للمجلس النيابي عدداً من الموظفين الإداريين ويُطرح التساؤل حول طبيعة القرارات الصادرة بحق هؤلاء (تعيين، ترقية، فصل..). في ظل المرسوم الاشتراعي 119 للعام 1959 اعتمد مجلس الشورى اللبناني المعيار الشكلي ولذلك فقد اعتبر أن هذه القرارات هي أعمال برلمانية لا يجوز الطعن بها لدى القضاء الإداري.

هذا ما نقرأه في قرار «علي العبدالله» (1962/12/24، المجموعة الإدارية، السنة السابعة، ص92)، حيث رأى المجلس أن قرار فصل المستدعي الصادر عن رئيس المجلس النيابي هو عمل برلماني لأنه صادر عن شخص له صفة برلمانية لا إدارية فلا يخضع بالتالي لرقابة القضاء الإداري.

إلا أن الأمور تطورت بالإتجاه المعاكس بعد صدور المرسوم رقم 10434 (نظام مجلس الشورى) للعام 1975 الذي نصّ في مادته 61 على أن مجلس الشورى هو الجهة الصالحة للنظر في قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي.

■ تعزيز الرقابة على الأعمال البرلمانية

بصورة عامة الاجتهاد الحديث يعزز رقابته أكثر فأكثر على الأعمال البرلمانية: ففي قرار فرنسي حديث حقق قفزة نوعية في هذا المجال هو قرار «رئيس الجمعية الوطنية»[1]، 5 آذار 1999،

---

(1) Président de l'assemblée nationale، القرارات الكبرى للإجتهاد الإداري الفرنسي، AJDA.

أعلن القضاء الإداري صلاحيته في موضوع طعن بقرار صادر عن رئيس الجمعية الوطنية (رئيس المجلس النيابي) متعلق بتنظيم صفقات عامة لتجديد المنظومة السمعية - البصرية في المجلس النيابي الفرنسي.

يشار هنا إلى المجهود الفكري الذي بذلته مفوضة الحكومة مدام «بيرجيال» Bergeal لإقناع الشورى بضرورة إخضاع قرار رئيس الجمعية الوطنية للطعن. في هذا القرار سوف يقرر الشورى صلاحيته ويبطل القرار البرلماني لمخالفته للقواعد المتعلقة بالصفقات العامة.

استندت مفوضة الحكومة إلى القانون الأوروبي في موضوع الصفقات العامة حيث سبق وقررت محكمة العدل الأوروبية صلاحيتها للنظر في عقود الصفقات العامة للبرلمان الفلاماني (17 أيلول 1998، الهيئة الأوروبية ضد بلجيكا). تلحظ التوجيهات الأوروبية ضرورة تأمين مراجعات تضمن فعالية هذه التوجيهات.

خارج إطار القانون الأوروبي (الإتحاد الأوروبي) فأن الإجتهاد الإداري أقر منذ مدة طويلة مسؤولية الدولة بسبب القوانين (سوسييتي لا فلوريت، 14 كانون الثاني 1938)، وإمكانية إبعاد قانون لصالح معاهدة (نيكولو، 20 تشرين الأول 1989).

وبصورة عامة يتعلق الموضوع بالحق في تقديم مراجعة قضائية، ما تمَّ أقرارُه من قبل القاضي الإداري كما الدستوري: مجلس الشورى الفرنسي، «دام لا موت» (م ش 17 شباط 1950) والمجلس الدستوري الفرنسي (قرار رقم 96-373، 9 نيسان 1996)، والمجلس الدستوري اللبناني (الياس غصن، إعادة محاكمة 2001/10/25).

حاولت مفوضة الحكومة تبيان أن الصلاحية الإدارية تشتمل

على كل نزاع إداري دون النظر إلى الجهاز الذي يصدره. هكذا يفقد مفهوم السلطة الإدارية بعضاً من معياره العضوي. والذي يأخذ أهمية أكثر هو المرفق العام والسلطة العامة. على أن مجلس الشورى لم يقل في هذا القرار صراحة أننا أمام أعمال إدارية ولا أنها صادرة عن سلطات إدارية ولا أن كل الصفقات المعقودة من الجمعية الوطنية تنتمي لقانون الصفقات العامة، بل فضَّل التركيز على الطبيعة الإدارية لهذه العقود، ربما كي لا يفاجئ تقليداً مترسخاً أو كي يستطيع ممارسة رقابته شيئاً فشيئاً على القدر الأكبر من الأعمال البرلمانية.

● لماذا كانت تُعتبرُ الأعمال البرلمانية لفترة طويلة، وبصورة مطلقة، خارجةً عن إطار أي رقابة؟ لأن البرلمان يمثل السيادة الوطنية. ولأن القاضي الإداري الذي يتمتع بسلطة رقابية على الإدارة يفقدها في ما يخص السلطات البرلمانية.

في الواقع، في الاجتهاد الفرنسي نعرف محاولات ثلاث لمجلس الشورى حيث أقر بصلاحيته للنظر بمراجعات تعويض (1899، 1921، 1934) ولكن النتيجة جاءت مخففة بسبب الرفض بالأساس.

وفي العام 1957 (قرار جيرار Girard) أبطل الشورى قرار وزير اتخذه بحق أحد موظفي البرلمان.

ولقد أقرَّ المشترع اللبناني كما سبق وأشرنا في نظام 1975 صلاحية القضاء الإداري للنظر بقضايا موظفي المجلس النيابي. وكذلك في القضايا الادارية المتعلقة بعقود أو صفقات او التزامات او امتيازات ادارية اجرتها الادارات العامة او الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة (المادة 61).

وكان سبقه المشترع الفرنسي في العام 1958. وحتى أن النص الفرنسي تمت مقاربته توسعياً لأن الشورى الفرنسي أعمل القاعدة ليس فقط بما يخص موظفي المجلس النيابي بل أيضاً المرشحين للمباراة والمتدربين (19 كانون الثاني 1996، أسكريفا Escriva).

- لنتوقف هنا أمام قرار لمجلس الشورى اللبناني «جوي فؤاد ثابت»، تاريخ 2002/11/7، م ق إ، 2007، عدد 19، ص192.

تقدم المستدعي بمراجعة طعن لإبطال القرار رقم 8 الصادر عن رئيس المجلس النيابي بتاريخ 1992/11/11 والمتضمن أحكاماً استثنائية تتعلق بإنهاء خدمة الموظفين والأجراء في ملاك المجلس وصرفهم وذلك لمخالفته أحكام الدستور والقانون الصادر في 1943/10/14 وللنظام الداخلي للمجلس النيابي. يبدأ مجلس الشورى بالقول إن القرارات التي تتخذها إدارات المجلس (المكتب، الرئيس، اللجان، وحتى الأمين العام..) غير قابلة للطعن لدى مجلس الشورى كما أن التفسير المعتمد هو تفسير واسع للعمل البرلماني.

يخلص المجلس إلى أن القرار رقم 8 تاريخ 1992/11/11 الصادر عن رئيس المجلس النيابي يعتبر من القرارات التنظيمية غير الخاضعة لرقابة مجلس الشورى. إلا أن المجلس يقرر صلاحيته للنظر في القرار رقم 41 تاريخ 1992/12/22 بإنهاء خدمة المستدعي لدى المجلس النيابي لأنه قرار فردي (متوافق مع المادة 61 من نظام المجلس) ورد المراجعة في ما يتعلق بالطعن بالقرار رقم 8 تاريخ 1992/11/11 بإعتباره عملاً تنظيمياً من الأعمال البرلمانية غير الخاضعة لرقابة هذا المجلس.

الفقرة الثانية

عدم إختصاص مجلس شورى الدولة للنظر في الأعمال القضائية

يستتبع مبدأ إستقلال القضاء الإداري عن القضاء العدلي عدم جواز منح الصلاحية لمجلس شورى الدولة للنظر في الأعمال القضائية (العدلية) إلغاءً وتعويضاً. إن مبدأ انفصال القضاء العدلي، يقول مجلس الشورى اللبناني في أحد قراراته، عن القضاء الإداري، يقضي بإختصاص المحاكم العدلية دون سواها للنظر في أعمال السلطة القضائية[1].

المقصود بالوظيفة القضائية هي أعمال القضاء العدلي. وهنا يجب التمييز بين الأعمال المتعلقة بسير القضاء العدلي وتلك المتعلقة بتنظيم هذا القضاء. الأعمال القضائية هي تلك المتعلقة بسير الدعوى وصدور الأحكام والأعمال التمهيدية التي تسبق صدور الحكم وتلك المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية. لا صلاحية للشورى للنظر بهذه الأعمال إلغاء وتعويضاً. إلا ان مجلس الشورى يستعيد صلاحيته بما يخص الأعمال المتعلقة بتنظيم المرفق القضائي كتعيين القضاة وترقيتهم وتأديبهم. فهذه القرارات بنظر الشورى اللبناني هي قرارات إدارية تخضع للرقابة لأنها «تعود إلى تنظيم المصلحة العامة القضائية بخلاف الأعمال المتعلقة بسير القضاء ووظائفه التي تُعتبر بهذه الصفة من الأعمال القضائية ويعود أمر النظر فيها إلى القضاء العدلي»[2].

---

(1) 1959/11/2، المجموعة الإدارية، السنة الثالثة، ص22.

(2) م.ش.ل، 1959/2/20، المجموعة الإدارية، السنة الثانية، ص31.

في الواقع كان من المفروض أن يقع مرفق العدالة تحت رقابة القضاء الإداري، بمجرد أنه مرفق عام. إلا أن أمرين منعا ذلك: أولاً مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والعدلية، وثانياً لا يمكن مماثلة مرفق القضاء بالمرافق العامة الأخرى لأن هذه الأخيرة مرتبطة بالسلطة التنفيذية فيما القضاء مستقل، ما تعزَّز مع قيام مجلس القضاء الأعلى. بهذا المعنى مرفق القضاء هو أقرب إلى مرفق التشريع حيث رفض القضاء الإداري دوماً إعمال رقابته كما سبق ورأينا.

لكننا نعرف أن تطبيق مبدأ استقلالية القضاء ليس بالأمر السهل. أوَلا يتمتع وزير العدل بصلاحيات عديدة في المجال القضائي بحيث يغدو الكلام عن استقلالية السلطة القضائية «غير دقيق».

ليس القضاء الإداري صالحاً إلا للنظر بالقرارات المتعلقة بالتنظيم القضائي دون تلك المتعلقة بسير عمل الماكينة القضائية. فالقاضي الإداري ليس صالحاً للنظر بكل قرار، حتى ولو صدر عن جهاز إداري، طالما يتعلق بممارسة الوظيفة القضائية بالذات. وعلى العكس، فهو صالح للنظر بأي قرار متعلق بالتنظيم القضائي وإن صدر عن جهاز قضائي. يغلب هنا مفهوم المرفق العام بالمعيار المادي لا العضوي (قرار «مونبور» و«الزوجان برتان»).

أولاً: الأعمال الواقعة تحت معيار «سير مرفق القضاء»

هذه الأعمال هي ما يقع ضمن ما يسمّى «الأعمال المتعلقة بممارسة الوظيفة القضائية وبسيرها». رغم صعوبة تحديد هذه الأعمال يمكن عرض خمسة أنواع منها:

1 - الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم العدلية

تخرج هذه الأعمال بطبيعة الحال عن اختصاص مجلس الشورى. ولكن ما هو معيار الحكم القضائي بالمعنى التقني للكلمة: هل هو المعيار الشكلي أم الموضوعي. بصورة عامة ينزع الفقه والقضاء إلى اعتماد المعيارين معاً. نكون أمام حكم قضائي عندما يصدر العمل عن جهة قضائية تفصُلُ في منازعة تبعاً لأصول قانونية. لذا فإن جميع الأحكام الصادرة عن مختلف المحاكم (بداية، إستئناف، تمييز) لا تقبل الطعن أمام مجلس الشورى.

خارج إطار المحاكم تبقى القرارات بصورة عامة ذات طابع إداري: يقرر مجلس الشورى الفرنسي صلاحيته النظر في مراسيم العفو الفردية لأنها أعمال صادرة عن سلطات إدارية. وكذلك للنظر بشرعية قرار صادر عن وزير الداخلية يحدد فيه أماكن الأقامة الجبرية.

2 - القرارات التمهيدية السابقة على صدور الأحكام

من قبيل ذلك قرار الإعفاء من الرسوم القضائية، قرار تعيين خبير، قرار إحالة الدعوى للتحقيق، تأجيل النظر بالدعوى. لا يسع مجلس الشورى النظر بتأخير تسجيل قيد الدعوى في سجل الأساس المسؤول عنه كاتب مجلس العمل التحكيمي لأنه مساعد قضائي تابع لمحكمة العمل التي تُعتبر جزءاً من المحاكم العدلية وبالتالي «فإن عمله يعتبر قضائياً لا إدارياً»[1].

على مستوى آخر عندما يمارس مجلس الوزراء الصلاحية الممنوحة له قانوناً لإحالة جرائم على المجلس العدلي يقوم عندئذ

(1) م ش ل، 1963/7/8، المجموعة الإدارية، السنة السابعة، ص244.

بتسيير مصلحة عامة قضائية والمرسوم الذي يصدر عنه بهذا الشأن لا يخضع لمراقبة المحاكم الإدارية عملاً بمبدأ تفريق السلطات: قرار «فياض»، رقم 420 تاريخ 1954/10/13 م.أ، 1957، ص 203.

في قرار «ربيع نبعة ورفاقه» لمجلس الشورى اللبناني تاريخ 2001/5/21، م.ق.إ، 2004، عدد 16، ص 718، كان تقدم المستدعون بمراجعة يطلبون فيها إبطال المرسوم الصادر في 1995/12/22 المتضمن إحالة قضية الاعتداء على أمن الدولة الداخلي والتي نتج عنها إغتيال الشيخ نزار الحلبي. يعتبر الشورى أن «الإحالة على المجلس العدلي تتم استناداً لأحكام المادة 363 من قانون أصول المحاكمات الجزائية التي تنص على «أن الجرائم المنصوص عليها في المادة 270 وما يليها حتى المادة 336 من قانون العقوبات ينظر فيها مجلس عدلي بناء على مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بإحالة الدعوى إليه».

ويضيف الشورى أنه يجب التفريق بين الأعمال المتعلقة بالتنظيم القضائي (إنشاء المحاكم، إلغاؤها، شؤون القضاة ومسارهم الوظيفي)، من جهة ومن جهة أخرى الأعمال ذات الطبيعة القضائية المتعلقة بسير المرفق القضائي مثل الأحكام والأعمال التنفيذية للأحكام ومذكرات الجلب والتوقيف وتحريك الحق العام. وبالتالي، يقول الشوري، تخرجُ عن صلاحية المجلس الأعمال المتعلقة بإحالة الدعاوى أمام المحاكم المختصة. لاسيما وأن هذه الإحالة تمت بمرسوم اتخذ في مجلس الوزراء وفاقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية وتكون بالتالي صادرة وفق الأصول عن السلطة المختصة. إنه إذاً تدبير متعلق بسير المرفق العام القضائي والذي يخرج أمر النظر فيه عن مجلس شورى الدولة.

3 - قرارات النيابة العامة في مباشرة الدعوى الجزائية

تطلق النيابة العامة الدعوى الجزائية بصفتها سلطة تحقيق واتهام في نطاق القضاء العدلي، ولذا فإن قراراتها هذه لا تقبل الطعن أمام مجلس الشورى. تندرج ضمن هذه الأعمال قرارات القبض على المتهمين وحبسهم احتياطياً على ذمة التحقيق وسماع الشهود[1].

نقرأ في قرار لمجلس الشورى اللبناني صادر في 1958/10/15، المجموعة الإدارية، السنة الثانية، ص228، مذكور في إبراهيم شيحا، القضاء الإداري اللبناني، سبق ذكره، ص285: «إذا كانت الأعمال المشكو منها حصلت في معرض تحقيق عدلي وقام بها شرطيان كُلِّفا ببعض أعمال هذا التحقيق بناء على أمر النيابة العامة، وحيث أن أعمال الشرطيين اللذين كانا يقومان تسلسلاً بتنفيذ أمر رئيس الشرطة القضائية التي لا يمارس القضاء الإداري رقابة عليها، بل إنه يعود لصاحب العلاقة أن يطعن فيها أمام المراجع القضائية التي تُبسط أمامها تلك الأعمال بنتيجة التحقيق الجاري». تندرج إذاً ضمن هذه الفئة من الأعمال تلك الصادرة تسلسلاً تنفيذاً لقرارات النيابة العامة.

تجدر الإشارة إلى أن ثمة استثناءات على هذه القاعدة: عندما تصدر النيابة العامة قرارات بصفتها سلطةً إدارية. مثال على ذلك: قرار النيابة العامة بهدم بناء لعجز الإدارة عن تنفيذ هذا القرار بسبب رفض سكان البناء إخلاء البناء.

---

(1) انظر مثلاً م ش، 1958/10/15، المجموعة الإدارية، السنة الثانية، ص228.

4 - أعمال الضابطة العدلية

أعمال الضابطة العدلية هي أعمال قضائية لا تُقبل مراجعة الطعن بها لدى القضاء الإداري: مثل القرارات المتعلقة بالتحريات وجمع الاستدلالات عن الجرائم والتي تقوم بها القوى الأمنية أو الموظفون المولجون مهاماً من هذا النوع (مهندسون، مأمورو ضرائب..). ويكون مجلس الشورى غير صالح للنظر في أعمال تقوم بها قوى الأمن العام أو الدرك بمجرد اندراج المهمة في إطار الضابطة العدلية.

◄ ينبغي أن يكون الشخص من أفراد الضابطة العدلية. لذلك فإن مجلس الشورى يعتبر أن موظف السجون عندما يُنفِّذ قراراً بإخلاء سبيل أحد الموقوفين لا يقوم بعملٍ قضائي[1]. وكذلك جميع الأعمال المندرجة ضمن نطاق عمل الضابطة الإدارية (الحفاظ على النظام العام، تنفيذ ما تفرضه القوانين والأنظمة من تكاليف..).

كي تُعقدَ الصلاحية للقضاء العدلي يجب أن تكون هذه الأعمال موجهة للمعنيين بالملاحقة، ما يعني أنه ما إن تلحق الأضرار بالغير حتى ينتقل الاختصاص لمجلس الشورى. لا تُطلق صفة الضابطة العدلية على رجال الشرطة فيما يتعلق بالأشخاص الثالثين «الذين يصابون خطأ أثناء ملاحقة المجرمين المطلوبين من العدالة بموجب مذكرات عدلية... لأن رجال الشرطة يتمتعون بصفتي السلطة القضائية والإدارية في آن واحد»[2].

(1) م.ش، 1963/6/11، المجموعة الإدارية، السنة السابعة، ص277.

(2) م.ش، 1964/8/20، المجموعة الإدارية، ص184. أنظر أيضاً في هذا الموضوع: م.ش، قرار رقم 568، 1980/6/26.

كما أن التحري عن جريمة حمل سلاح هي مهمة عدلية تدخل ضمن إختصاص المحاكم العدلية.

ولكن أخرج مجلس الشورى أفراد الجيش اللبناني من عداد موظفي الضابطة العدلية معتبراً أن أفراد الجيش ليسوا من موظفي الضابطة العدلية الذين ورد تعدادهم في المادة 38 من الأصول الجزائية فيبقى عملهم حتى ما اتصل منه بمهمة الضابطة العدلية خاضعاً لمراقبة القضاء الإداري: قرار رقم 841، تاريخ 1965/5/11، م أ، 1965، ص 102.

إلا أن الشورى رأى أنه فيما يتعلق بمفرزة السير في موضوع تسليم الآليات المحجوزة تنفيذاً لأحكام قانون السير إلى أصحاب المرائب أن هذا التسليم وإن تمَّ في معرض إجراء وظيفتهم في ضبط المخالفات الجزائية فأن ما يقوم به أصحاب المرائب من حفظ المحجوز لديهم فهم بالنسبة لمعاملة الحجز أشخاص ثالثون لا علاقة لهم بأصحاب الآليات المحجوزة؛ فالعمل الذي يقوم به رجال مفرزة السير لا يدخل ضمن نطاق أعمال الضابطة العدلية بل يبقى ضمن الإطار الإداري العام المتعلق بتنفيذ المصلحة العامة: قرار رقم 536، تاريخ 1977/12/28، غير منشور، مذكور في إجتهاد القضاء الإداري في لبنان، الجزء الأول، 1981، فصل القضاء العدلي، ص 17.

5 - الأعمال المتعلقة بتنفيذ الأحكام

تخرج أيضاً من اختصاص مجلس شورى الدولة الأعمال المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية (العدلية) كقرارات التصديق على الأحكام، نظراً للارتباط الوثيق بين الأمرين. وكذلك الاجراءات

المتعلقة بتنفيذ الأحكام المدنية والتجارية والأحكام الصادرة عن محاكم الأحوال الشخصية[1].

اعتبر مجلس الشورى الفرنسي عملاً تنفيذياً لحكم قرارَ القاضي بتخفيض عقوبة تضييقية للحرية (م.ش.ف، Théron 9، تشرين الثاني 1990، لوبون 313).

لكن مجلس الشورى يكون صالحاً للنظر في المراجعة عندما يكون سبب الدعوى امتناع الدولة عن تنفيذ أحكام قضائية «وتكون العبرة في ذلك معرفة السلطة الإدارية بوجود قرارات قضائية واجبة التنفيذ وامتناعها صراحة عن تنفيذها بداعي المحافظة على الأمن والسلامة العامة»: «ملفينا جورجي خوري»، 1998/1/14، م.ق.إ، 1999، ص 253. تجدر الإشارة إلى أن كل تأخير في تنفيذ الأحكام لا يُعتبر مولِّداً للمسؤولية. يضيف الشورى في هذا القرار: «يجب أن يكون التأخير قد تجاوز مدة معقولة. وإذا كان من حق الدولة أن تمتنع في بعض الظروف الاستثنائية عن تنفيذ الأحكام حفاظاً على الأمن والسلامة العامة فإنه يبقى من حق أصحاب العلاقة المطالبة بالتعويض في حال كون التأخير غير عادي وغير مألوف وإذا وقع ضرر من ذلك».

يقرر الشورى اللبناني في «عمر عيتاني»، 1997/2/20، م.ق.إ،

---

(1) م ش 1959/11/2، المجموعة الإدارية، السنة الثالثة، ص181. أنظر أيضاً: م ش، 1962/10/23، المجموعة الإدارية، السنة السابعة، ص6: «إن الخطأ الذي يدعي المدعي حصوله على يد الموظف المختص في دائرة السجل العدلي على فرض وقوعه يخرج عن اختصاص مجلس الشورى ويدخل في اختصاص القضاء العدلي لأن دائرة السجل العدلي مرتبطة بالأجهزة العدلية وهي تعمل تحت مراقبة المدعي العام لدى محكمة التمييز وأن تسجيل الأحكام فيها وتنظيم البيانات هي من طرائق التنفيذ».

1998، ص 203 أن «امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية المبرمة يعود تقديره للمحاكم الإدارية التي تتمتع بصلاحية التقدير والرقابة».

ثانياً: الأعمال الخاصة بمرفق القضاء

بخلاف الأعمال المتعلقة بسير مرفق القضاء، إن الأعمال المتعلقة بتنظيم مرفق القضاء تعدُّ أعمالاً إدارية يختص بالنظر فيها القضاء الإداري، مثل قرار إنشاء المحاكم وتعيين القضاة وترقياتهم ونقلهم، إلخ.. والاجتهاد لا يميز أبداً بين القرارات الصادرة عن جهاز تنفيذي (إداري) أو قضائي أوكِلت إليه مهمة تنظيم المرفق. فالأعمال التنظيمية التي تتعلق بشؤون القضاة (تعيين، صرف..) هي من الأعمال الإدارية التي تخرج عن نطاق سير العمل القضائي. على سبيل المثال القضاء الإداري صالح للنظر في شرعية مرسوم ألغى محكمة[1].

والمرسوم الصادر في موضوع تشكيل المحكمة الاستثنائية للنظر بإعادة المحاكمة في قضايا الرمول العقارية هو «من المراسيم المتعلقة بتنظيم القضاء وهو يخضع بالتالي لرقابة مجلس الشورى»[2].

أكثر فأكثر يقرر القضاء الإداري صلاحيته للنظر بوضعية القضاة، سواء بما يخص طبيعتها أو أسبابها: هكذا فهو صالح للنظر بصحة قرار اتخذه مكتب الانتخاب المكلف التحقق من نتيجة انتخاب بعض أعضاء مجلس القضاء الأعلى[3]. الشيء نفسه يقال

(1) م ش ف، Ville de Saint-Dié، 23 أيار 1952، لوبون 278.

(2) م ش، 1980/6/26.

(3) م ش ف، Falco et Vidaillac، 17 نيسان 1953.

بما يخص العقوبات الموقعة على القضاة. يُذكر أيضاً أن القضاء الإداري غدا يراقب اليوم التكييف القانوني للوقائع في موضوع العقوبات التأديبية، ما كان يرفضه دوماً.

عملاً بهذا المبدأ أبطل مجلس الشورى اللبناني المرسوم الذي أخرج قاضٍ من السلك القضائي[1].

من القرارات الفرنسية المؤسسة لهذا المبدأ نذكر قرار «محافظ غيان Préfet de la Guyane»، محكمة حل الخلافات، 27 تشرين الثاني 1952، لوبون 642. أعلنت في هذا القرار محكمة حل الخلافات صلاحية الشورى للنظر بالمراجعة المطالِبة بإعمال مسؤولية الدولة وإلزامها التعويض عن الضرر الذي لحق بالمستدعين الموظفين جراء توقف عمل القضاء حيث كانوا يعملون. تقرر المحكمة أن الأعمال المشار إليها لا تتعلق بسير عمل القضاء بل بتنظيم مرفق القضاء، لأن سبب الأضرار ناتج عن التقاعس في تشكيل محاكم البداية والاستئناف ولا علاقة لهذا الأمر بسير عمل مرفق القضاء. لقد طرح هذا القرار مسألتين: مسألة التمييز بين تنظيم المرفق القضائي من ناحية وسير عمله من ناحية أخرى، ثم مدى صلاحية القضاء العدلي في ما يخص سير عمل مرفق القضاء.

إلا أن الشورى يقرر أن الأعمال المتعلقة بتعيين وتأديب المعاونين القضائيين تدخل ضمن صلاحية القضاء العدلي[2]. أما في موضوع قرار صادر عن وزير العدل متعلق بصلاحية نقيب المحامين فأن الصلاحية تعود للقضاء الإداري.

(1) م ش، 1959/1/23، المجموعة الإدارية، السنة الثالثة، ص22.

(2) م ش ف، 26 نسان 1939، Lambert، لوبون 263.

في قرار لمجلس الشورى اللبناني «شلهوب»، 7 تموز 1975، أ.ق.أ، 1973-1982، ص 629، يتمحور حول قرار صادر عن رئيس ديوان المحاسبة يحدد أولوية قضاة ديوان المحاسبة بصورة دائمة للتكليف بالقيام بمهام أثناء غياب قضاة آخرين من ديوان المحاسبة، قرَّر الشورى أنه إذا كانت القرارات المتعلقة بسير مرفق القضاء العدلي لا تخضع لرقابة مجلس الشورى، فأن القرار الصادر عن رئيس ديوان المحاسبة والذي يحدد أولوية قضاة ديوان المحاسبة بصورة دائمة هو من القرارات التنظيمية الأقرب إلى نظام القضاة منه إلى سير المرفق القضائي ويدخل بالتالي في اختصاص مجلس الشورى.

ثالثاً: إشكاليات

◄ إشكالية أولى

تفلت إذاً من صلاحية القضاء الإداري جميع الأعمال المتعلقة بالتنظيم الداخلي للقضاء كالقرارات المرتبطة بتعيين رتب القضاة أو بشغل الوظائف القضائية بالوكالة. وهذه إشكالية لأنه يصعب بمكان رسم حدود واضحة بين التنظيم القضائي وسير عمل مرفق القضاء لسبب بسيط وهو أن التنظيم جزء من سير العمل. بصورة عامة يمكن الجزم أن الأمور تتطور بإتجاه توسيع رقعة صلاحية القضاء الإداري.

◄ إشكالية ثانية

- **القضاء الإداري أوفر حظاً للمستدعين**

إذا كان سير عمل القضاء العدلي يخرج عن صلاحية القضاء

الإداري فهل يكون القضاء العدلي هو دوماً المرجع الصالح في هذا الشأن؟

ينبغي التمييز بين مراجعات الإبطال لتجاوز حد السلطة ومراجعات التعويض.

- بما يخص مراجعات الإبطال فأن المتقاضين لا يحصلون لدى القضاء العدلي على إبطال للقرارات النزاعية.

- بما يخص مراجعات التعويض المالي فأن القضاء العدلي رفض دوماً، في غياب نص قانوني يجيز مساءلة الدولة، إعمال مسؤولية الدولة عن سير عمل مرفق القضاء العدلي. إلا أن قراراً مهماً صادراً عن محكمة التمييز الفرنسية أطلق مساراً جديداً حين أعمل مسؤولية الدولة بما يتعلق بالمعاونين المؤقتين للضابطة العدلية[1]. ثم صدرت قوانين فرنسية وسّعت رقعة هذه المسألة: قانون 17 تموز 1970 الذي قرر إمكانية التعويض على المتضرر من الحجز الإحتياطي عندما يكون الضرر فادحاً وغير عادي، وقانون 5 تموز 1972 الذي قرّر بصورة عامة أن الدولة مسؤولة عن سوء سير العمل الرديء للمرفق القضائي في حالة الخطأ الفادح أو عدم إحقاق الحق[2].

(1) محكمة التمييز الفرنسية، Trésor public، 23 تشرين الثاني 1956.
(2) أنظر تفاصيل حول هذا الموضوع في الفصل المخصص للمسؤولية الإدارية في الجزء الأول من مؤلّفنا «القانون الاداري العام».

الفقرة الثالثة

عدم إختصاص مجلس الشورى للنظر في منازعات المرافق العامة الصناعية والتجارية (أو الإقتصادية)

/Services publics industriels et commerciaux/

أولاً: في النصوص

تنص المادة 61 من نظام مجلس الشورى على أن المجلس ينظر:

في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة أو الأضرار الناجمة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي، وكذلك في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة.

يدلّل هذا على أن صلاحية مجلس الشورى تنعقد في كل مرة تتمحور فيها المنازعة حول فكرة المرافق العامة. إلا أن هذا لا يعني أن المرفق العام يحدِّد دوماً الصلاحية القضائية الإدارية. فالإدارة تلجأ أحياناً في نشاطها إلى الأساليب القائمة في العلاقات بين الأفراد، كما في حالة المرافق الاقتصادية الصناعية والتجارية حيث تنعقد الصلاحية في غالبية المنازعات للقضاء العدلي. لذلك يحتاج معيار المرفق العام إلى مساعد مكمِّل له هو معيار السلطة العامة /la puissance publique/. لا يكفي أن نكون أمام مرفق عام بل يجب أن تستخدم الإدارة وسائل وتقنيات تتصف بالسلطة العامة puissance publique (حقوق وامتيازات خاصة للإدارة).

ثانياً: عندما تختار الإدارة الخضوع للقانون الخاص

يقرر مجلس الشورى اللبناني أن الإدارة إذا تخلت عن أساليب القانون العام ونزلت إلى مستوى الأفراد فأن مثل هذه الأعمال لا تشكل عملاً من أعمال السلطة العامة وتالياً فأنها تخرج عن نطاق القانون الإداري.

نعرف في ما يخص العقود الإدارية أنه لا يكفي أن تكون الإدارة طرفاً في العقد كي يكون العقد إدارياً، بل يجب أيضاً أن يكون موضوع العقد تسيير مرفق عام، وأن يتضمَّن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص.

تدخل في اختصاص مجلس الشورى المنازعات المتعلقة بنشاط المرافق العامة الإدارية وتخرج عنه تلك المتعلقة بنشاط المرافق العامة الإقتصادية (أو الصناعية والتجارية).

في قرار لمجلس الشورى الفرنسي في 21 كانون الأول 2007 Mme Lipietz et autres يرى الشورى أن القضاء العدلي هو وحده صاحب الصلاحية للنظر في الطلبات الآيلة إلى إلزام الشركة الوطنية للسكك الحديدية SNCF التعويش عن الأضرار التي لحقت باليهود الذين تم نقلهم من محطات النقل القريبة من مراكز اعتقالهم إلى ألمانيا، ليلقوا حتفهم على يد النازيين وذلك لأن هذه الشركة هي ذات طابع صناعي وتجاري.

بنظر مجلس الشورى اللبناني «المنازعات القائمة حول نشاط المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري سواء منها المتعلقة بالعقود التي تجريها هذه المؤسسات أم بالأضرار اللاحقة بالغير بسبب تنفيذ أعمالها هي من اختصاص القضاء العدلي وحده»: م.ش،

1963/6/17، المجموعة الإدارية، السنة السابعة، ص248.

في قرار صادر في 1980/12/11، رقم 833، يرى مجلس الشورى في قضية متعلقة بمصلحة مياه الباروك وهي مؤسسة عامة ذات طابع تجاري، أنه «تُطبَّق على العلاقة الناشئة بين المؤسسة العامة ذات الطابع التجاري أو الصناعي وبين المنتفعين من خدماتها أحكام القانون الخاص، سواء ما يتعلق منها بالعقود أم بالأضرار، وبالتالي فإن القضاء العدلي هو الصالح للنظر في النزاعات الناشئة عن تنفيذ هذا العقد».

أما بما يخص المنازعات المتعلقة بالغير: إذا كان الضرر الذي أصاب الغير ناشئاً عن الأشغال العامة فأن النزاع يكون من اختصاص القضاء الإداري «سواء كان هذا الضرر ناجماً عن وجود المُنشأ العام أم عن قيام المرفق العام بتسيير المنشأ (قرار رقم 381 تاريخ 1978/6/19، «باسيل»، إجتهاد القضاء الإداري في لبنان، 1980، قسم المؤسسات العامة والمصالح المستقلة، ص38). وإذا لم ينشأ الضرر بالغير عن الأشغال العامة فأن النزاع يبقى من اختصاص القضاء العدلي.

كما يرى مجلس الشورى اللبناني في قرار «حكمت وحسين شحرور» على مصلحة كهرباء لبنان، م.ق.أ، 1997، ص 273، أن العلاقة القائمة بين مصلحة كهرباء لبنان والجهة المستدعية هي علاقة مؤسسة عامة صناعية وتجارية بأحد المشتركين لديها وبالتالي فأن العقد الذي يربطهما يوصف بالعقد العادي والقانون الخاص هو الذي يرعى مثل هذه العلاقة. كانت الجهة المستدعية قد تقدمت بمراجعة تطلب فيها تعويضاً عن الأضرار الناجمة عن حادث الحريق الذي تعرضت له محلاتها بسبب إهمال المستدعى

ضدها (حصول تماس كهربائي في الدجنكتورات والأسلاك).

● ينبغي أيضاً التمييز بين العاملين في المرافق الإدارية وبين العاملين في المرافق الاقتصادية. وحدها المنازعات المتعلقة بالأولى تقع ضمن اختصاص القضاء الإداري، أما المنازعات المتعلقة بالثانية، أي بالمرافق الاقتصادية (الصناعية والتجارية) فهي ليست من اختصاص الشورى لأن العاملين في هذه المرافق ليسوا من الموظفين العموميين.

في قرار «أدوار فارس عازار» ضد مصلحة مياه المتن، 29 آذار 1978، إجتهاد القضاء الإداري (أ.ق.إ)، 1973-1982، ص 851، يقرر الشورى أنه لكي تُعتبر المؤسسة العامة تجارية وصناعية يجب أن تكون الأعمال التي تقوم بها مشابهة لتلك التي تجريها المؤسسات الخاصة وأن تتقاضى بدلاً عن الخدمات التي تؤديها، وأن يراعى العرف التجاري في إدارتها ولا يستبعد تحقيق الأرباح من وارداتها.

ويضيف الشورى أن جميع النزاعات ذات الطابع الشخصي التي تنشأ بين المؤسسة العامة التجارية والصناعية وأفراد جهاز العمل لديها ولو كان نظامهم مماثلاً لنظام موظفي الدولة وأياً تكن طريقة تعيينهم والوظائف التي يشغلونها تدخل في إختصاص القضاء العدلي وتخضع لنظام القانون الخاص.

كما نقرأ في قرار صادر في 1961/10/24، المجموعة الإدارية، السنة الخامسة، ص218، أن «معرفة ما إذا كان لأعضاء جهاز العمل في المؤسسات العامة صفة الموظفين وما إذا كان ينطبق

عليهم بالتالي نظام الموظفين أم لا، حيث أن العلم والاجتهاد متفقان في هذا المجال على التفريق بين المؤسسات العامة ذات الطبيعة الإدارية والمؤسسات العامة ذات الطبيعة التجارية والصناعية؛ ففي النوع الأول منها يُعتبر أعضاء جهاز العمل فيها من الموظفين الذين يخضعون لنظام الموظفين العموميين، بينما لا يتمتع بهذه الصفة العاملون في النوع الثاني من المؤسسات».

◄ التفريق بين مستخدمي التوجيه والإدارة والمستخدمين العاديين في المؤسسات العامة الصناعية والتجارية

رأى مجلس الشورى اللبناني، متأثراً بذلك بموقف مجلس الشورى الفرنسي، ضرورة التمييز بين شاغلي المراكز الإدارية العليا والآخرين في المؤسسات الصناعية والتجارية: وحدها الفئة الأولى تخضع منازعاتها للقضاء الإداري، أما الثانية فيعود اختصاص النظر في منازعاتها للقضاء العدلي. يدخل ضمن الفئة الأولى الموظفون الموكلون إدارة المؤسسة ورؤساء المحاسبة؛ هذا ما قرَّره مجلس القضايا في القرار رقم 131 تاريخ 1978/3/29.

في قرار «أنطوان عقيقي»، تاريخ 1995/12/7، م.ق.إ، 1997، ص190، يطلب المستدعي إبطال القرار الصادر عن رئيس لجنة إدارة واستثمار مياه اليمونة للري والمتضمن إعفاءه من مهامه كأمين صندوق. نورد بعض ما جاء في هذا القرار: «بما أن القانون اعتبر هذه المؤسسات عامة ذات صفة استثمارية تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وبما أن القانون ينص أيضاً على أنه تشمل مشاريع مياه الشرب المشاريع التي أنشأتها أو تستثمرها المصالح المستقلة واللجان.. وبما أن المصلحة المستقلة لمياه البقاع

والتي تشمل من جملة ما تشمل اللجان القائمة ومنها لجنة إدارة واستثمار مياه اليمونة تُعتبرُ وفقاً للأحكام القانونية والتنظيمية ذات صفة استثمارية، وبما أن علاقات مؤسسة عامة ذات صفة تجارية وصناعية مع المستهلكين للمؤسسة /usagers/ والأشخاص الثالثين /tiers/ وموظفيها محدَّدة ومنظَّمة وفق القانون الخاص فتكون المحاكم العدلية وحدها صالحة مبدئياً للنظر بالنزاعات التي يمكن أن تنشأ بينها وبين الفئات المار ذكرها».

كما أنه يجب التفريق يضيف الشورى، بين الموظف الذي يدير كل المؤسسة أي المسؤول الأول عن إدارتها وعند الاقتضاء رئيس المحاسبة اللذان يخضعان لنظام القانون الإداري وبين سائر باقي الموظفين الذين يخضعون للقانون الخاص. إلا أن الشورى اعتبر أن أمين الصندوق ليس من موظفي الإدارة (تفسير حصري) وتالياً أعلن عدم صلاحيته للنظر بهذه المراجعة.

◄ يقع النزاع أحياناً لمعرفة إذا كنا أمام مؤسسة عامة إدارية أم مؤسسة خاصة عادية. يتبع الشورى معايير محددة للإجابة: ففي قرار صادر عن مجلس الشورى (19 كانون الثاني 1977، مراجعة نفعاً للقانون تقدمت بها الدولة، قرارات محكمة حل الخلافات ومجلس شورى الدولة، 1973-1982، ص 846)، وفي موضوع معرفة الطبيعة القانونية لجمعية تعاضد قوى الأمن الداخلي يقول الشورى إنه لا يوجد معيار حاسم يُعتدُّ به في مطلق الأحوال للتمييز بين المؤسسة العامة والمؤسسة ذات المنفعة العامة، فلا بد من الرجوع إلى مجموعة من المعايير والتوفيق بينها لاستنباط صفة المؤسسة العامة أو الخاصة. ولقد أستثبت الشورى في هذا القرار أن جمعية تعاضد قوى الأمن الداخلي أُنشئت بمرسوم عادي ليس

له قوة القانون، وأن غرضها انحصر في غايات خاصة بالتعاون المتبادل بين أفراد الدرك والشرطة والأمن العام، وأنها لا تضطلع بمرفق عام ولا تتمتع بشيء من امتيازات السلطة العامة؛ ناهيك عن أنها لا تخضع للوصاية الإدارية ولا تختلف في نظمها الداخلية وطرائق تسييرها عن الجمعيات الخاصة، ولذلك خلص الشورى إلى أن «جمعية تعاضد قوى الأمن الداخلي هي جمعية خاصة يطبَّق عليها القانون المدني وتخضع للقضاء العدلي».

■ القضاء العدلي هو صاحب الصلاحية للنظر بنزاعات الجمعيات والنوادي

في قرار «فارس جوزف مسعد»، تاريخ 2003/3/24، م.ق.إ، عدد 19، 2007، ص 726، هدفت المراجعة إلى إبطال قرار مدير عام وزارة الشباب والرياضة بتاريخ 2001/4/11 المتضمن اعتبار انتخاب الهيئة الادارية الجديدة لنادي الشباب الرياضي في حوش الامراء، زحلة، غير قانوني والقرار المتعلق بالموافقة على إجراء انتخابات جديدة.

رأى الشورى ان تشريع الجمعيات لم يتطرق في جميع مواده إلى تدخل الحكومة في شؤون إدارة الجمعية لا سيما في شأن الانتخابات والنزاعات التي يمكن ان تنشأ من جرائها وأن الاشخاص المعنويين من الحق الخاص كالجمعيات والأندية من مختلف انواعها يتمتعون مبدئياً باستقلال عملاً بمبدأ حرية التجمع ولا يُحدُّ هذا المبدأ إلا بنص تشريعي خاص.

وبما انه ما دام ان نتائج الانتخابات ليست بحاجة كي تصبح

نافذة ومعمولاً بها لصدور أي قرار إداري للموافقة عليها من قبل وزارة الشباب والرياضة وبالتالي من المدير العام لهذه الوزارة، بل أن الانتخابات بمجرد اجرائها والاعلان عنها هي نافذة بحد ذاتها وفق الاحكام القانونية والتنظيمية المار ذكرها. أخيراً يقرر الشورى أن علاقة الجمعية أو النادي مع أعضائه هي علاقة ينظمها القانون الخاص وتكون جميع النزاعات التي تنشأ بينها وبين الاعضاء من صلاحية المحاكم العدلية دون سواها.

الفقرة الرابعة

عدم إختصاص مجلس الشورى في النظر بالمنازعات المتعلقة بالحرية الفردية والملكية الخاصة

◄ ندرس هنا حالتي الاستيلاء (أو وضع اليد غير الصحيح) والتعدي. تجد هذه الفكرة أساسها في القاعدة الفرنسية التي تقول إن القاضي العادي هو حامي الحريات العامة والملكية الفردية: «لا يمكن القبض على أحد بصورة تعسفية»[1]. والسلطة القضائية (العدلية)، حامية الحرية الفردية، تضمن احترام هذا المبدأ وفق الشروط التي يلحظها القانون. في حالتي الاستيلاء والتعدي تعود

(1) Nul ne peut être arbitrairement détenu.
L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

الصلاحية للقضاء العدلي.

مثال:

في قرار «يوسف لطف الله سلامة ولطف الله نعمة الله سلامة»[1] يقرر الشورى أنه لناحية «طلب الحكم بوجوب ازالة التعدي فإن البت به يستدعي التثبت من وجوده، ويدخل في اختصاص المحاكم العدلية كحامية للملكية الفردية أمر استثبات قيامه، فإن تحققت منه قررت ما يكفل حماية تمتع ذوي الحقوق بحقوقهم لهذه الجهة».

أولاً: الاستيلاء أو وضع اليد غير الصحيح[2] /Emprise /irrégulière

أ - تحديده

يقع الاستيلاء (أو وضع اليد غير الصحيح) عندما تضع الإدارة يدها على ملكية خاصة عقارية. ثمة عدة شروط: يجب أن يتم الاستيلاء على ملكية خاصة عقارية؛ أن يكون ثمة وضع يد، أي نزع ملكية (مفهوم واسع لوضع اليد: مثلاً مرور شاحنات في طريق ضيق يُعتبر نزع ملكية)؛ لا يجب أن يكون نزع الملكية دائماً بل مؤقتاً

(1) تاريخ 2003/4/23، م ق إ، 2007، عدد 19، ص 837.

(2) irrégulier، وهي إستخدام أفضل من عبارة «غير الشرعي» لتفادي اللبس إذ إن القانون يمكن أن يُفهم بمعناه المحصور، أي القانون التشريعي.
ينبغي أيضاً إيضاح مشكلة لغة: درج العاملون في القانون الإداري على إستخدام عبارة استيلاء لترجمة عبارة «أمبريز» الفرنسية. في الواقع «أمبريز» تعني وضع اليد الذي يمكن أن يكون صحيحاً نصاً أو إجتهاداً. موضوع الدراسة هنا هو وضع اليد غير الصحيح الذي يعني الإستيلاء لأن الإستيلاء يستتبع بالضرورة الصفة غير الصحيحة.

لأن نـزع الملكية الدائم يخضع لنصوص تنظمه من مثل المصادرة. على سبيل المثال عندما تضع الإدارة دون أي إذن بذلك صهريجاً على عقار خاص أو تسيِّر سياراتها على هذا العقار (م ش ف، 8 شباط 1956، وزارة الأشغال، لوبون ص61).

يمكن أن يكون وضع اليد صحيحاً عندما تنص على ذلك القوانين والأنظمة؛ في هذه الحالة الأحكام القانونية تقرٍّرُ مسبقاً الصلاحية. في حالة صمت النصوص القانونية قرَّر القضاء بعد ترددات عدة أن الصلاحية تعود للقضاء الإداري: محكمة حل الخلافات الفرنسية، نوجييه /Nogier/، 30 حزيران، 1949، دالوز، 1949، ص 394.

وحدَهُ وضعُ اليد غير الصحيح يؤدي إلى الصلاحية العدلية من مثل وضع اليد على عقار بعد قرار منفعة عامة مُلغى؛ وضع قنوات مياه دون إتفاق مسبق؛ تنفيذ أشغال منفعة عامة في الطبقة السفلية لأراضٍ يملكها أفراد.

ب - مفاعيل الاستيلاء

تنحصر الصلاحية العدلية بحق التعويض على المالك. لا يحق للمحاكم العدلية طرد المحتل، أما قرار إلغاء القرار غير الصحيح فيعود للقاضي الإداري الذي يجيب بناء على مراجعة تجاوز حد سلطة أو على إحالة من القاضي العدلي.

في موضوع التعويض صلاحية المحاكم العدلية واسعة جداً: يدخل في صلاحية المحاكم العدلية تقدير مختلف الأضرار الأساسية والثانوية (أو الملحقة).

ثانياً: التعدي

أ - تحديده وشروطه

عندما تقوم الإدارة بأعمال غير صحيحة تبقى الصلاحية للقضاء الإداري. ولكن عندما تصدر عن الإدارة أعمال لا تتصف وحسب بعدم الصحة بل تؤدي إلى انتهاك خطير للحريات الفردية والملكية الفردية تصبح هذه الأعمال مجردة من الصفة الإدارية وتنتقل الصلاحية للقضاء العادي. إنها الأعمال غير المستندة إلى أي أساس قانوني، بأي وجه من الأوجه، ما يفقدها الصفة الإدارية.

- كي نكون أمام تعدٍ ثمة ثلاثة شروط:

1 - الإجراء المادي

يجب أن يكون العمل إجراءً مادياً، ما يعني أن القرار الذي تصدره الإدارة وأياً كانت درجة عدم صحته لا يشكل عملاً مشوباً بالتعدي بل يبقى عرضة للالغاء والتعويض أمام القضاء الإداري. حتى القرار عديم الوجود /Acte inexistant/ لا يشكل عملاً مشوباً بالتعدي.

ينبغي أن يقترن عمل الإدارة بإجراء مادي، تنفيذي، وإن لم يكتمل هذا الإجراء، إذ يكفي أن تكون الإدارة قد شرعت في تنفيذه.

2 - أن يبلغ العمل درجة كبيرة من الجسامة

عندما تقوم الإدارة بعمل لا يمكن إسناده إلى أي نص تشريعي

أو تنظيمي، أي عندما يخرج العمل عن إطار مبدأ الشرعية. ليس ضرورياً أن تقوم الإدارة بهذا العمل تنفيذاً لقرار بل يكفي أن ينتج عن أي نشاط إداري.

3 - ينبغي أن ينتهك العملُ الحريات العامة أو الفردية أو الملكيات الفردية المنقولة أو غير المنقولة

ب - تفسير عدم صحة العملية الإدارية

◄ عدم الصحة هذه يمكن ان تكون عدم صحة العمل المنفَّذ. عدم الصحة تشوب القرار ذاته خارج إطار ظروف تنفيذه. ولكن يجب أقله المباشرة بتنفيذه. كما يجب أن تكون عدم الصحة هذه جسيمة. بحسب الشورى الفرنسي يشكل تعدياً الإجراء الذي لا يمكن ربطه بأي ممارسة لسلطة إدارية: كارلييه، 18 تشرين الثاني 1948، أنظر لاحقاً حول هذا القرار.

◄ أو نكون أمام عدم صحة فاقعة لعملية التنفيذ ذاتها: تنفيذ الإدارة لعمل دون اتخاذ القرار القانوني الضروري المسبق. لكن الحالة الأكثر شيوعاً هي التنفيذ بالقوة فيما شروط التنفيذ ليست قائمة بعد (تنفيذ بالقوة رغم توفُّر عقوبات جزائية، م.ح.خ.ف، 27 تشرين الثاني، 1952، فلافينيي /Flavigny/، لوبون 643). بالتأكيد هنا أيضاً يجب أن تكون عدم الصحة جسيمة بل فظيعة.

ج - بعض القرارات الفرنسية المؤسِّسة لهذه النظرية

◄ قرار «كارلييه»، م.ش.ف، 18 تشرين الثاني 1949، لوبون، 490:

كان انتقد السيد كارلييه إدارة الفنون الجميلة وطرقها في ترميم المباني الأثرية. وعندما باشر بتصوير الكاتدرائية تمَّ إقتياده إلى قسم الشرطة حيث صودرت منه آلة التصوير، كما مُنع من الدخول إلى الكاتدرائية فيما سُمِح ذلك للسائحين الآخرين. فصل مجلس شورى الدولة المنازعة مميزاً بين قرار المنع من زيارة الكاتدرائية وبين إجراء القبض عليه ومصادرة آلة التصوير. فاعتبر أنه صالح للنظر بقرار المنع من زيارة الكاتدرائية لعيب انحراف السلطة، ولكنه قضى بعدم صلاحيته بما يخص إجراء القبض ومصادرة آلة التصوير.

اعتبر المجلس أن قرار المنع من الزيارة هو مشوب بإنحراف السلطة لعدم التناسب بين القرار والخطورة المحتملة المتأتية من الزيارة. أما في ما يخص إجراء القبض والمصادرة فإن المجلس لم يجد أي نص تشريعي أو تنظيمي يمكن أن تستند إليه الإدارة للقيام بعملها. ليس ثمة نص يمنع السيد كارلييه من التجول في الطريق العام ولذا فقد رأى المجلس أن القضاء العدلي هو المختص للنظر بالقضية.

كما قرر مجلس الشورى الفرنسي في قرار آخر أنه لا يوجد أي نص يُخوِّل وزير الداخلية منع أي مواطن من التنقل داخل الجمهورية، لا سيما في غياب ظروف إستثنائية تبرِّر هذا التدبير الذي يشكل عملاً من أعمال التعدي.

◄ وفي قرار «أكسيون فرانسيز» /Action française/ (محكمة حل الخلافات الفرنسية، 8 نيسان 1935، لوبون، ص1226)، أصدر مدير الشرطة قراراً بمصادرة جريدة «أكسيون فرانسيز» Action française. رفعت الشركة دعوى مطالبة بالتعويض عن الضرر الذي

لحق بها جراء هذه المصادرة. محكمة حل الخلافات اعتبرت هذا العمل من أعمال التعدي. رأى المجلس أنه رغم النصوص القانونية التي تمنح حق المصادرة للإدارة، إلا أن ذلك يجب أن يُرفَق بمبررات مشروعة لم يجدها المجلس في هذه الحالة المطروحة. قررت محكمة حل الخلافات أن التعدي يتم في حالتين. الأولى: حينما يكون الإجراء المنتهِك للحريات الفردية أو العامة أو للملكية الفردية غير قابل للإسناد إلى نص تشريعي أو تنظيمي، أو بصورة عامة إلى سلطة تملكها الإدارة؛ الثانية: عندما تقوم الإدارة بتنفيذ قرار ينتهك حق الملكية والحريات، حتى لو كان مطابقاً للقانون.

د - مفاعيل التعدي

في التعدي سلطات القاضي العدلي تكون أكثر اتساعاً منه في حالة الاستيلاء. بخلاف الاستيلاء القاضي هو الذي يكشف حالات عدم الصحة التي تؤدي إلى التعدي: على سبيل المثال عزلُ موظف دون أن يجتمع المجلس التأديبي.

بما أن الإدارة تفقد إمتيازاتها في حالة التعدي واضعةً نفسَها خارج القانون فإن القضاء العدلي يتمتع أيضاً بصلاحية تقدير شرعية الأعمال الإدارية التنظيمية أو الفردية دون الحكم بإلغائها.

على أن انتقال الصلاحية للقضاء العدلي لا يحول دون إمكان الالتجاء للقضاء الإداري عبر دعوى الإلغاء لإبطال التصرف أو العمل الصادر عن الإدارة، لكن الأفراد المتضررين يفضلون اللجوء إلى القضاء العدلي لأن القاضي يبطل مفعول التعدي بالإضافة إلى منح التعويض.

يستطيع القاضي العدلي أن يحكم على الإدارة بالتعويض عن

الأضـرار المسبَّبة (تعويض عطل وضـرر). يمكن أن تُصدر الإدارة أوامر لإيقاف حالة التعدي بخلاف ما كان يفعله في السابق (قرار إخلاء الإدارة، توقيع غرامات)، لكن القاضي العدلي لا يستطيع مثلاً الأمر بهدم منشأ عام تمَّ بناؤه (تمييز مدنية، 17 شباط 1965، بلدة مانوسك، دالوز، ص351).

على أن هذه القاعدة تصلح في الحالات العادية، أما في حالة الظروف الاستثنائية فإن مفعول هذه الظروف هو إبقاء الصلاحية في يد القضاء الإداري.

هـ - الظروف الاستثنائية والتعدي

في قـرار فرنسي صـدر عـن محكمة حل الخـلافـات (27 إذار 1952، دام دو لا موريت /Dame de la Murette/، مجموعة دالوز، ص626)، تُقرِّرُ المحكمة أن الظروف الاستثنائية من شأنها أحياناً أن تعفي جزئياً الإدارة من المفاعيل المترتبة على مخالفتها لمبدأ الشرعية: والمطروح هنا هو حالة خرق الإدارة للحقوق الأساسية للمواطنين.

تتفاقم مفاعيل خرق الإدارة للأصول الشرعية عندما يمسُّ ذلك الحـريـات الفـردية والحـقـوق الجـوهـريـة للفـرد. لقد رأينـا أن عواقب هذا التعدي على حقوق الأفراد في الظروف العادية تكمن في منح صلاحية النظر بالنزاع للقاضي العدلي. أما إذا ارتكبت الإدارة هذه الخروقات في ظروف استثنائية فأن هذه الظروف لا تعفي الإدارة كلياً: تبقى الصفة غير الشرعية لهذه الأعمال، ولكن لا يُعتبر عملُها تعدياً /voie de fait/ يستلزم منح الصلاحية للقاضي العدلي، ما يشكل في هذه الحالة عقوبةً شديدة للإدارة.

تجدر المقارنة هنا بين هـذا القـرار الفرنسي وقـرار «عاكف

حيدر»[1] حيث قرَّر مجلس الشورى اللبناني أن الأضرار المشكو منها (تمركز وإشغال منزل ومكتب الجهة المستدعية من قبل عناصر الجيش اللبناني) إذا كانت تشكل في الظروف العادية فعل تعدٍ فإنها في ضوء الظروف الاستثنائية لا تتصف بفعل التعدي ويكون مجلس شورى الدولة صالحاً للنظر في النزاع الناشئ عنها. فالظروف الاستثنائية، يتابع مجلس الشورى، تؤدي إلى توسيع سلطات الإدارة بالقدر اللازم حتى تتمكن الإدارة من إتخاذ الإجراءات التي يَفرضها الطابع الاستثنائي للظروف والتي تصل إلى حد المساس بالحريات العامة.

ز - سيئات الإحالة التلقائية للقضاء العدلي

إن استبعاد الصلاحية القضائية الإدارية في موضوع التعدي يحمل سيئات تكمن في أن الإحالة التلقائية من القاضي الإداري إلى القاضي العدلي لجميع الدعاوى المتعلقة بالتعدي تؤدي إلى تأخير كبير في البت بهذه الدعاوى. لتفادي هذه السيئات تعامل الاجتهاد الإداري ببعض من الليونة مع هذا الموضوع في السنوات الأخيرة: أولاً اعتبر القاضي الإداري نفسه صالحاً للنظر بالقضية المتمحورة حول موضوع تعد خطير ناتج عن الصفة غير الصحيحة لقرار منفَّذ. في هذه الحالة يُعتبرُ القرار عديمَ الوجود: م.ح.خ.ف، 27 كانون الثاني 1966، غيغون، دالوز 1968، ص 7. ثمة صلاحية موازية إذاً للقاضيين العدلي والإداري.

ولكن على العكس من ذلك لا يمكن رفع دعوى تعويض عن عمل ناتج عن تعدٍ مباشرةً أمام القاضي الإداري.

(1) 1998/6/29، م.ق.أ، 1999، ص609.

ح - التعدي والخطأ الشخصي

من ناحية أخرى إن قرار «أكسيون فرانسيز» بيَّن أيضاً أن التعدي لا يؤدي بالضرورة إلى الخطأ الشخصي. وكان فسَّر ذلك مفوض الحكومة «جوس»: الإجراء غير الشرعي أتى «ليس من الرجل، بل من الموظف، من المحافظ: وهذا الأخير استخدم صلاحياته في الضابطة الإدارية التي كان يمتلكها أو يعتقد أنه يمتلكها. لا يمكن إعمال مسؤوليته الشخصية أمام المحاكم العدلية».

ط - التعدي أمام القضاء اللبناني

◄ قرار «جورج رنو/الدولة»، تاريخ 1995/3/28.

تقدم المستأنف بتاريخ 1974/1/28 بمراجعة استئناف للقرار الصادر عن المحكمة الإدارية الخاصة تاريخ 1973/11/9 والقاضي باعتبار المحكمة الإدارية الخاصة التي أصدرته صالحة للنظر بالنزاع وبإلزام المستأنف عليها الدولة اللبنانية في الأساس بأن تدفع للمستأنف مبلغاً قدره...

رأى المجلس بداية أنه من الثابت أن السيد جورج رنو يملك عقاراً في دير القمر يستثمر فيه مقلعاً لحجارة البناء ومعملاً لصب الاحجار بموجب رخص استثمار قانونية. وأنه من الثابت ايضاً ان الإدارة وضعت في نيسان سنة 1958 جبالة للزفت في العقار المذكور عملت حتى تاريخ 1961/7/22، وذلك دون أي اتفاق بين الطرفين ودون الاستناد إلى أي قرار إداري يجيز لها ذلك. بما أن عمل الإدارة هذا يُعتبر من نوع الاستيلاء كما استقر عليه العلم والاجتهاد، وبما أن القرار البدائي الذي اعتبر المحكمة التي اصدرته صالحة للنظر في النزاع على الرغم من إثارة هذه النقطة من قِبَل أحد الفريقين

بداية، يكون قد أخطأ لجهة الصلاحية واصبح بالتالي معرَّضاً للفسخ لهذه الجهة. لذلك قرَّر المجلس الحكم بفسخ القرار المسأنَف ورد المراجعة لعدم الصلاحية.

◀ اعتنق القاضي الإداري اللبناني مفهوم التعدي حسب المنهج الفرنسي. ففي قرار صادر عن مجلس شورى الدولة تاريخ 1959/11/16، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة، ص10، يحدِّدُ المجلس التعدي بما هو «العمل المادي الذي يرتدي طابع التعدي... فيعود للمحاكم العدلية النظر بالدعوى». التعدي هو بالنسبة لمحكمة حل الخلافات اللبنانية العمل الذي «لا يمت إلى تطبيق النصوص القانونية أو النظامية أو التعاقدية الإدارية بأية صلة»، وهو بالضرورة بالغ الجسامة: م.ح.خ، 1963/1/25، المجموعة الإدارية، السنة السابعة، ص133.

نقرأ في اجتهاد آخر[1] أن عمل الإدارة «ليس عملاً إدارياً يُطلب إبطالُه ولا ضرراً ناشئاً عن عمل له الصفة الإدارية، بل إنه يشكل بحال ثبوته عملاً اعتباطياً كيفياً /Voie de fait/، والضرر الناشئ عن مثل هذا العمل ليس ضرراً ناشئاً عن عمل إداري.. فهو فاقد صفته الإدارية لعدم إتباع الأصول الإدارية فيه، وهذا يبعد عنه الصفة الإدارية ويدخله في عداد الأعمال التعسفية التي يعود تمحيصها للقضاء العادي».

كذلك عندما تنفِّذُ الإدارة جبرياً أحد قراراتها ولكن بصورة مخالفة للقانون: إن إقدام المصلحة الوطنية على هدم بناء المدعي من أجل شق طريق دون إتباع الأصول المقررة بموجب قانون الاستملاك

(1) م.ش.ل، 1960/5/31، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة، ص171.

(المرسوم الاشتراعي رقم 4 تاريخ 1954/11/30)، يشكل تعدياً يخضع لرقابة القضاء العدلي.

كما يعتمد القضاء الإداري اللبناني مفهوم «القاضي العدلي هو حامي الحريات العامة والملكية الفردية»، ما يؤكده المجلس في قرارات عديدة[1].

في «طه على الدولة»، تاريخ 1960/4/5، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة، ص103، يقرر المجلس أن حجز حرية الأشخاص دون الإستناد إلى نص قانوني أو إلى مذكرة توقيف صادرة عن السلطات العدلية المختصة هو نوع من الغلبة /Voie de fait/ (أي نوع من أعمال التعدي) التي يعود أمر النظر بها للقضاء العدلي.

في أي حال نلاحظ ندرة القرارات الصادرة عن الشورى اللبناني في موضوع التعدي: في عدد العام 1997 لمجلة القضاء الإداري الصادرة عن مجلس الشورى اللبناني لا نقع سوى على حالة واحدة ليس إلا.

◄ في موضوع التعدي تجدر مقارنة قرارين لمجلس الشورى اللبناني يساعدان في فهم نهج القاضي الإداري اللبناني هما: «عاكف حيدر»، تاريخ 1998/6/29، م.ق.إ، 1999، ص609 و«سونيا عكرة»، 1996/7/8، م.ق.إ، 1997، ص783. في «عاكف حيدر» يقرر المجلس صلاحيته بسبب الظروف الاستثنائية التي

---

(1) م ش ل، 1959/11/16، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة، ص10. أكثر فأكثر هذا المنحى من التفكير يلقى معارضة: أنظر مؤلف القاضي الإداري الفرنسي دانيل شابانول Daniel Chabanol، دار LGDJ، 1995.

تُبقي الصلاحية للقضاء الإداري كما يقرِّر التعويض عن التعدي الذي قامت به الإدارة (الجيش). في «سونيا عكرة» نعتقد أن موقف الشورى المفاجئ هو أقل مبادرةً والمستدعية أقل حظاً لكون القاضي الإداري لم يحسم مسألة قيام أو عدم قيام الظروف الاستثنائية ولم يبادر لمعرفة مطالب المستدعية البديهية وهي إزالة التعدي والتعويض.

ي - خلاصة عامة

كل هذا يبين أن التعدي نظرية معقدة ولذا فقد طرح بعض مفوضي الحكومة إلغاءها. لكن الاجتهاد يبدو أنه غير مقتنع: م.ح.خ.ف، 4 تشرين الثاني 1991، بيلادجيم /Beladjim/، مجلة بتيت أفيش //Petites affiches// 1992، رقم 79: تحطيم سيارة في اليوم ذاته الذي تمَّ فيه رفعُها من الطريق العام رغم عدم ضرورة الإستعجال.

في قرارين شهيرين رأت محكمة التمييز الفرنسية أن رفض تجديد جواز السفر لأسباب ضريبية هو فعل تعدٍ (المحاسب الرئيسي، /Trésorier principal /28، تشرين الثاني 1984). تنزع المحاكم العدلية إلى إعلان صلاحيتها بشيء من التسرع في موضوع التعدي، أي أنها تنزع إلى إطلاق صفة التعدي على لائحة كبيرة من أعمال الإدارة. لكن محكمة حل الخلافات لا توافق دوماً: وقف اشتراك هاتف ليس تعدياً لأن ليس في هذا اعتداء على حرية جوهرية (م.ح.خ.ف، 15 نيسان، 1991، محافظ منطقة اللورين، دورية غازيت دو بالي، /Gazette du palais/ 1992، رقم 187-189). ولقد ذهبت محكمة حل الخلافات الفرنسية في قرار

سجالي ومفاجئ إلى أن حجز أجنبي لا يحمل أذناً بدخول الأراضي الفرنسية على سفينة ليس تعدياً: م.ح.خ.ف، 12 أيار 1997، محافظ باريس، دورية Actualité juridique/droit administratif 1997، لوبون، ص 575 و635. وعلى العكس ثمة تعدٍ في الهدم التلقائي لمسكن مبني بصورة غير شرعية (م.ح.خ.ف، 22 حزيران 1998، السيد ماسلين، المجلة الفرنسية للقانون الإداري Revue /française du droit administratif/ 1998، ص 1058، رقم 10).

أخيراً إن سيئات اللجوء بسرعة إلى إعمال مفهوم التعدي كان في فرنسا سبب اعتماد ما أسمي «قضاء العجلة - الحريات» لصالح المحاكم الإدارية (قانون 20 حزيران 2000). سوف يخفف هذا الأمر من اللجوء إلى التعدي ولكن لن يلغيه. (أنظر حول هذا الموضوع الفصل السادس من الجزء الثاني).

الفقرة الخامسة

عدم إختصاص مجلس الشورى بالنظر في الأعمال الحكومية

(سبق وعرضنا لهذا الموضوع في الفصل المخصص لمبدأ الشرعية في قسم القانون الإداري العالم).

الفقرة السادسة

عدم إختصاص الشورى للنظر بالمسائل المتعلقة بالأحوال الشخصية

وهي القضايا المتعلقة بالزواج والطلاق والهجر والتبني ومحل الإقامة والأهلية والحجر، إلخ.. تعود الصلاحية في هذه القضايا للمحاكم العدلية وإنْ في غياب نص قانوني. إذا نشأ نزاع أمام القاضي الإداري متعلق بأهلية أحد الأفراد على القاضي الإداري أن يحيل هذه المسألة المستأخرة أمام القاضي العدلي لبت هذا الموضوع قبل أن يفصل بها نهائياً.



الفصل الخامس

مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة

الفقرة الأولى

مقدمة

تنص المادة 62 من نظام مجلس الشورى على ما يلي: «ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية سواء أكانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية». كما تعدد المادة 108 العيوب التي تؤدي إلى إبطال الأعمال الإدارية:

- إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة.

- إذا أتُّخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والأنظمة.

◀ إذا أتُّخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة.

◀ إذا أتُّخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خوَّل القانون السلطة المختصة حق اتخاذها.

يتم التمييز عادة بين أربعة أسباب للطعن لتجاوز حد السلطة: عدم الصلاحية، مخالفة المعاملات الجوهرية، مخالفة القانون والقضية المقضية وانحراف السلطة. في لبنان نعتمد هذا التمييز الذي يعتمده القانون الفرنسي. لماذا هذا التقسيم طالما الأسباب الأربعة تقع ضمن مخالفة الشرعية والقانون. يجيب جورج فديل بضرورة الإبقاء على هذا التصنيف ولو أنه غير منطقي تماماً وذلك لأسباب تاريخية: فمراجعة الطعن لتجاوز حد السلطة قد تأسست بناء على هذا التقسيم التاريخي ولا بد من الإبقاء عليه.

ثمة أسباب أخرى منطقية بحسب فديل للحفاظ على هذا التقسيم: يجب أولاً رؤية الشرعية الشكلية للعمل: الصلاحية والعيوب الشكلية. ثم الشرعية المادية أي انطباق العمل على شروط القانون بالمعنى الواسع للكلمة (خرق القانون). ولكن الرقابة هنا هي من زاوية موضوعية. تبقى الزاوية الذاتية: رؤية إذا كان العمل صادراً بهدف مشروع، أو على العكس بنية سيئة ولمصلحة شخصية (إنحراف السلطة).

تنص المادة 91 من نظام مجلس الشورى على ما يلي: «يقتصر القرار (قرار مجلس الشورى) على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي يبت فيها. ولا يحق لمجلس شورى الدولة أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه

الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات». هذا يعني أن القاضي الإداري يبطل المرسوم مثلاً ولكن لا يحق له استبداله بمرسوم آخر أكثر توافقاً مع القانون. فهذا العمل هو من شأن الإدارة التي ينبغي عليها الإلتزام بما رسمه لها مجلس الشورى.

◄ ما هي خصائص وميزات مراجعة الطعن لتجاوز حد السلطة؟

تقدَّم المراجعة أمام مجلس الشورى الذي يصدر قراراً قضائياً بالإبطال أو عدمه. ومراجعة الإبطال هي مراجعة موضوعية تهدف إلى إبطال قرار إداري وليست مراجعة ذاتية تهدف إلى حماية حقوق أو مصالح أو التعويض عن أضرار (مراجعة القضاء الشامل).

مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة هي مراجعة مضمونة دوماً (مفتوحة دوماً) للأفراد إلا في حالة قيام نص قانوني صريح يمنعها. وفي حالة قيام نص قانوني ملتبس يحاول القاضي الإداري جاهداً أن يقرر باتجاه قبول مراجعة الطعن مخالفاً بذلك أحياناً نية المشترع (قرار «دام لاموت» الفرنسي، مجلس الشورى الفرنسي، 17 شباط 1950، مجلة القانون العام، 1951، ص478)، وقرار «الياس غصن» اللبناني تاريخ 2001/10/25.

سوف نتطرق في معرض دراستنا لأصول المحاكمات الإدارية في فصل لاحق للشروط الشكلية لقبول المراجعة القضائية الإدارية بصورة عامة (مسألة الأهلية والصفة والمهل وغير ذلك)؛ أما الآن فسوف نعرض لمسألة أساسية متعلقة بالشرعية الداخلية وبشروط وأسباب الإبطال لتجاوز حد السلطة.

الفقرة الثانية

العيوب التي تؤدي إلى إبطال الأعمال الإدارية

أولاً: عدم الصلاحية

السلطة الإدارية صاحبة الإختصاص هي وحدها قادرة على اتخاذ القرار الإداري، وإلا فأن هذا القرار يكون معيوباً بعيب عدم الصلاحية، كأن يتخذ رئيس دائرة التربية قراراً هو من اختصاص مدير عام التربية.

وسبب عدم الصلاحية هو ذو أهمية متميزة لأنه يُعتبر من الانتظام العام، وتالياً فإن المستدعي يستطيع الدفع به في جميع أطوار المحاكمة كما يحق للقاضي الإداري إثارته عفواً فيبطل بالضرورة القرار المعيوب بعدم الصلاحية.

ثمة نوعان من عدم الصلاحية: عدم الصلاحية الإيجابية وعدم الصلاحية السلبية.

إذا اتخذت السلطة الإدارية قراراً صريحاً أو ضمنياً يخرج عن صلاحيتها نكون أمام عدم صلاحية إيجابية. أما إذا رفضت الإدارة اتخاذ قرار معين فيما هي صاحبة الصلاحية وملزَمة في اتخاذ هذا القرار فنكون أمام عدم صلاحية سلبية.

◄ أنواع عدم الصلاحية هي أربعة: إغتصاب السلطة، عدم الصلاحية الموضوعية، عدم الصلاحية المحلية، عدم الصلاحية الزمنية.

يقع اغتصاب السلطة usurpation de pouvoir عندما يتخذ القرار شخص أو هيئة ليس لهما أي علاقة بالسلطة صاحبة الاختصاص، كأن يُصدر شخص عادي قرارات هي من صلاحية المحافظ، أو عندما تتخذ السلطة الإدارية قراراً هو من صلاحية السلطة التشريعية (كقرار إحداث ضرائب) أو القضائية (مثل إبطال الوزير لقرار قضائي).

في هذه الحالة يعتبر القرار معدوم الوجود وبالتالي فأنه يفقد أي حجية لدى الغير. إذاً في هذه الحالة لا يكون العمل غير شرعي بل غير موجود inexistant ولا يجب أن يأخذه أحد بعين الاعتبار وأي قاض إداري أو عدلي يستطيع أن يرصد عدم وجوده. ثمة استثناء على هذه القاعدة عندما يضطر بعض الأفراد إلى اتخاذ قرارات تستدعيها حالة الضرورة، مثل عقد اتفاقات مع شركات تنظيف في غياب جميع أعضاء البلدية، أو اتخاذ قرارات ضرورية في مجال الصحة العامة والسلامة العامة. هذه القرارات هي مشوبة بعدم الصلاحية إلا أن الظروف الاستثنائية جعلتها شرعية.

إغتصاب السلطة هو أكثر خطورة من عدم الصلاحية الموضوعية التي تقع عندما تتعدى سلطة دنيا على صلاحيات سلطة عليا، أو عندما تتعدى سلطة عليا على صلاحيات سلطة دنيا.

لا يحق مثلاً للقائمقام أن يُصدر قرارات هي من صلاحية المحافظ. وإذا كانت السلطة الإدارية العليا تتمتع ببعض الصلاحيات في ما يخص القرارات التي تصدرها السلطة الدنيا (مثل إبطال القرارات غير الشرعية أو تعديل القرارات..) فهي لا تستطيع الحلول محل السلطة الدنيا لإتخاذ قرارات محلها: فلا يمكن مثلاً لوزير الداخلية أن يتخذ قرارات هي من صلاحية المحافظ.

ولكن يمكن لسلطة معينة أن تفوِّض صلاحيتَها لسلطة أخرى. نحيل هنا إلى فصل الأعمال الإدارية من الجزء الأول من هذا المؤلَّف كي لا نردد الأمور نفسها عن التمييز بين تفويض التوقيع وتفويض الصلاحية، والتكليف والمناوبة، والصلاحية المكانية والزمنية.

ثانياً: مخالفة الأصول الشكلية الجوهرية والأصول الجوهرية غير الشكلية (المعاملات الجوهرية والمعاملات غير الجوهرية)

هذا التمييز يقرِّر العقوبة: تجاهل قاعدة جوهرية يؤدي إلى الإلغاء، أما إذا كانت القاعدة غير جوهرية فلا يؤدي ذلك إلى الإلغاء.

أولاً، ينبغي الإذعان للقانون عندما يقول كلمته في هذا الموضوع.

ثانياً، ثمة أصول هي دوماً جوهرية مثل توقيع الوزير أو رئيس مجلس الوزراء المصدِّق /contreseing ministériel/. نحيل هنا أيضاً إلى فصل الأعمال الإدارية. أنظر مثلاً قرار «جورج الحروق على الدولة»[1] الذي سبق وعرضنا له والمسائل الأخرى المتعلقة بالموضوع. بصورة عامة، يعتبر القاضي الإداري جوهرية القاعدة الشكلية التي لها تأثير حاسم على العمل الإداري.

لنتوقف قليلاً أمام قرار صدر عن مجلس الشورى اللبناني:

---

(1) قرار تاريخ 1996/12/11، اللواء الركن جورج الحروق، الدولة، م ق أ 1998، ص 136.

طُرحت الإشكالية بقوة في موضوع غياب توقيع رئيس الجمهورية على مرسوم دعوة الهيئات الناخبة في قرار «أنطوان جوزيف أوريان»، الصادر عن مجلس شورى الدولة اللبناني، مجلس القضايا، الرقم 2007/2006/701، تاريخ 2007/7/18، في موضوع رد مراجعة الطعن بالمرسوم الرقم 493 تاريخ 2007/6/16 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2007/7/3، العدد 40، صفحة 4105 - 4106 والرامي إلى دعوة الهيئات الانتخابية الفرعية في دائرتي جبل لبنان الثانية وبيروت الثانية لانتخاب خلفين للمرحومين النائبين بيار الجميل ووليد عيدو في الخامس من شهر أب 2007. رأى البعض أن هذا القرار هو غير شرعي لأنه يفتقد لتوقيع رئيس الجمهورية. رأى البعض الآخر[1] أن هذا المرسوم شرعي رغم غياب توقيع رئيس الجمهورية لسبب رئيسي متعلق بمبدأ «من يحق له الكثير يحق له القليل»: إن الدستور اللبناني يمنح لمجلس الوزراء المتكوِّن من جميع الطوائف اللبنانية سلطة إصدار القرارات في المسائل المهمة دون توقيع الرئيس (المادة 56 من الدستور اللبناني)، فكيف بالحري في قرارات عادية تتدرج ضمن إطار العمل اليومي للمؤسسات والتي يتوجب على رئيس الدولة المؤتمن على الدستور (المادتين 49 و50 من الدستور) ان يوقعها دون إبطاء.

ثالثاً: مخالفة القانون والقضية المقضية

إن مخالفة أحد مكونات الشرعية الإدارية تؤدي إلى إبطال القرار الإداري[2]. وهذه المكونات هي الدستور، الاتفاقيات الدولية، القوانين

---

(1) أنظر تعليقنا على هذا القرار في مجلة «العدل»، مجلة العدل، 2007، العدد الرابع، ص 1645.

(2) للتوسع أنظر فصل «مبدأ الشرعية»، الجزء الأول.

والأنظمة، المبادئ القانونية العامة، الإجتهاد، القرارات القضائية.

هكذا فأن أي قرار إداري (مرسوم، قرار صادر عن وزير، رئيس بلدية..) يخالف مبدأ الشرعية هو قابل للإبطال على يد القاضي الإداري. لكن الواقع أكثر تعقيداً لأنه يقدِّمُ حالات ليس من السهل البت بها. مثال على ذلك: لا يبت مجلس الشورى بشرعية مرسوم قضى بإعطاء مهلة ثلاثة شهور لإجراء معاملات تأسيس شركة «البنك الوطني الجديد» في حال صدور قانون لاحقاً يثبت شرعية المرسوم المطعون فيه وتصبح شرعية هذا المرسوم غير قابلة للمناقشة أمام القضاء.

● مخالف للقانون هو النص التنظيمي «الذي يتعارض مع نص تشريعي لاحق»: «القاضي عبد الباسط غندور»، م ش، 16 حزيران 1980، ق م ش، 1973-1982، ص 1041. طلب المستدعي بمراجعته إلزام بلدية بيروت بأن تدفع له تعويض رئاسة لجنة الإستملاك وفقاً لقرار محافظ بيروت رقم 716 تاريخ 1955/10/29. لكن الشورى قرر أن هذا القرار هو صادر قبل تعديل قانون الاستملاك؛ هكذا فإن هذا القرار أصبح مخالفاً ومتعارضاً «مع أحكام نص تشريعي وضع قاعدة قانونية جديدة لتحديد تعويض لجان الاستملاك لدى البلديات».. وأنه «من واجب الإدارة أن لا تطبق الأنظمة المخالفة للقانون وإن هي فعلت تعرضت للمسؤولية».

تجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري، مثله مثل القاضي العدلي، لا يملك أن ينظر في دستورية القوانين التي هي من اختصاص المجلس الدستوري. نكتفي هنا بذكر القفزة النوعية التي حققها المجلس الدستوري اللبناني عندما منح ديباجة الدستور اللبناني قوة دستورية (في قرارين صدرا في العام 1997 في موضوع تمديد ولاية المجالس البلدية).

يجب أن تُسمعَ مخالفة القانون بالمعنى الواسع: مخالفة أي من مكونات الشرعية ومنها المبادئ القانونية العامة. والقانون بالمعنى الواسع يتسع صدره لأسباب لا تحصى.

ليس ثمة مخالفة للقانون وتالياً لا يُقبلُ سبباً للإبطال الإكراهُ «إلا إذا كان غير مشروع لأنه يمكن استعمال الإكراه أو بعض الضغوط الإدارية لإجراء عمل محق أو القيام بواجب أو لنيل مصلحة مشروعة أو لتطبيق القانون وأن المحاكم تقرر بسلطانها المطلق الطابع الشرعي أو غير الشرعي لوقائع الإكراه»: «عمر أحمد عبدالله»، 1997/12/4، م ق أ، 1999، ص 185. في موضوع مطالبة المستدعي تقدير صحة المرسوم الذي قبل استقالته وقد ادعى أن الاستقالة قدمت تحت تأثير الضغط الجسدي والمعنوي، لذا فأن المرسوم المطعون فيه المسند إلى الاستقالة هو باطل لأنه مبني على باطل. لكن الشورى لم يأخذ بذلك...

لا يحق للقاضي إذاً مراقبة دستورية القوانين، ما سبق وأشرنا إليه مرات عدة في فصول سابقة. إلا أن القضاء الإداري يبطل القرارات لمخالفتها الدستور شرط أن لا يكون ثمة قانون حاجب بين الدستور والقرارات. هذا ما حصل في قرار للشورى اللبناني: «شركة المؤسسة اللبنانية للإرسال إنترناسيونال»، تاريخ 2001/4/19، م ق إ، 2004، عدد 16، ص 619. تقدمت الشركة في 1997/3/27، بمراجعة تطلب فيها إبطال القرار الصادر عن وزير الإعلام بتاريخ 1997/1/23 والمتضمن فرض رقابة مسبقة على الأخبار والمواد والبرامج السياسية المباشرة وغير المباشرة المعدة للبث الفضائي. يبدأ الشورى بالتأكيد على أن المبدأ هو حرية الإعلام وأن كل تقييد لممارسة هذه الحرية لا يمكن أن يتم إلا بنص تشريعي. كما يُذَكِّرُ الشورى بديباجة الدستور الحديدة التي تنص في بندها «ج» على أن

لبنان جمهورية ديمقراطية تقوم على إحترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي، كما تنص المادة 13 منه على أن حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون. ثم يرصد الشورى أن نص القانون المتعلق بالبث الفضائي لا يلحظ رقابة مسبقة بل تعهداً بالقيام برقابة ذاتية وحسب. ويخلص إلى أن هذا القرار الوزاري بفرضه رقابة مسبقة يكون مخالفاً للدستور مباشرة ويشكل خرقاً لإحدى الحريات الأساسية.

في قرار «محمد حرفوش ورفاقه» تاريخ 2000/5/4، م.ق.إ، 2003 العدد 15، ص 606، حيث يطلب المستدعون صرف رواتبهم وفقاً للقانون رقم 593 تاريخ 1996/12/28 المتعلق بتعديل سلسلة رواتب أفراد الهيئة التعليمية اعتباراً من 1996/1/1؛ يقرر الشورى إبطال قرار رفض صرف رواتبهم لأن ليس للإدارة المختصة ولا لمجلس الخدمة المدنية ولا لمجلس الشورى أي رقابة على أعمال السلطة التشريعية. يؤكد الشورى إذاً على ضرورة تنفيذ القانون «حتى لو كان مخالفاً لمبدأ المساواة». فالرقابة على أعمال المشترع عندما تكون مخالفة للمبادئ الدستورية تعود للمجلس الدستوري دون سواه. والمبادئ القانونية العامة التي يقرها القضاء الإداري لا تعلو على القانون.

■ نموذج مهم لرقابة عدم التوافق مع القوانين: قرار «أحمد حسين مسلماني»[1]:

تقدم المستدعون بتاريخ 2 ايلول 1998 بمراجعة يطلبون فيها إعلان بطلان قرار وزير الداخلية رقم 98/5211 المتضمن تعيين السيد خ. ص. عضواً في المركز الشاغر في مجلس بلدية

(1) . تاريخ 1998/10/7، مجلة القضاء الاداري عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية سنة 1998 ص 372.

السلطانية، واتخاذ القرار بتعيين السيد ح. ق. أول الخاسرين عضواً في البلدية.

لكي يتمكن الشورى من إبطال القرار استند إلى نصوص كثيرة ساعدته في اتخاذ قراره. فقد دفع بادئ ذي بدء بأن العلم والاجتهاد استقرا على القول إن الأحكام التشريعية المتعلقة بالانتخابات السياسية، أكانت نيابية أم بلدية أم اختيارية، تتعلق بالانتظام العام وانه لا يمكن لقاضي الانتخابات الذي يلغي انتخاب احد الفائزين ان يحل محله مرشحاً آخر وذلك لأن الشغور او الفراغ لا يمكن ان يُملأ إلا بانتخاب جديد إذ «إن كل فراغ ينتج من إبطال من قبل قاضي او من اي سبب آخر يجب ان يستعاض عنه وأن يُسدَّ بانتخاب جديد وليس بإعلان فوز مرشح نال العدد الاكبر من الاصوات بعد العضو المنتخب الذي حال مانع قانوني دون اشغاله المنصب الذي انتخب له».

حاول الشورى معرفة ما اذا كان يجوز قانونا تعيين اول الخاسرين محل العضو الذي فقد عضويته في المجلس البلدي.

يدفع الشورى بأن المادة 24 من الدستور اللبناني تنص على انه «يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفاقاً لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء» وأن جميع قوانين البلدية والمجالس الاختيارية تعتمد طريقة الانتخاب لتأليف مجالسها وتعطف على الأصول المتبعة في الانتخابات النيابية لانتخاب اعضاء مجالسها (قوانين البلدية: قرار رقم 1028 الصادر عن المفوض السامي تاريخ 12 آذار 1922، قانون 1947/11/27 المعدل بالمراسيم الاشتراعية رقم 1952/5 ورقم

1953/28 ورقم 1954/5 ورقم 1955/21 والقانون الصادر في 1963/5/29 وأخيراً القانون المرعي الإجراء حالياً الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 1977/118 - قوانين المختارين والمجالس الاختيارية: قانون 1928/1/13 والمرسوم الاشتراعي رقم 1939/2 والقانون الساري المفعول حالياً تاريخ 1947/11/27 وتعديلاته).

يقول الشورى أيضاً إن شرعية السلطة مشيدة على الانتخاب الشعبي الذي هو اول مظهر من مظاهر الحياة السياسية. السيادة هي حق لا يتجزأ ولا يجوز التصرف به، والسيادة الشعبية تخص الشعب اي الهيئة الانتخابية (corps électoral) لأن الشعب بواسطة الانتخاب يؤمن طوعاً وبكل حرية إدارة مصالح الأمة.

إن قاضي الانتخابات يرتكب خطأ جسيماً وتجاوزاً لحد للسلطة اذا أعلن فوز المرشح الذي نال العدد الاكبر من الاصوات بعد العضو المنتخب ليحل محل هذا العضو الذي أبطل ترشيحه بسبب القرابة (parenté ou alliance مثلاً) [1].

وبما ان الأمر يكون على خلاف ذلك عندما ينص المشترع على أن الفراغ - لأي سبب كان - يملأ بالمرشح الذي نال اكثر الاصوات بين الراسبين او من المرشح الذي كان على ذات اللائحة من الفائز الذي الغي انتخابه أو الذي شطب اسمه من لائحة الفائزين، أكان ذلك بسبب استقالته ام بالإقالة أم لفقدان الاهلية أم لسبب التمانع.

ثم يستند الشورى إلى نص المادة الخامسة عشرة من قانون

(1) Philippe Dufresnoy: Guide du Contentieux Electoral. (Elections politiques), 1991, n° 1148.

المختارين والهيئات الاختيارية الصادر في 1947/11/27 وتعديلاته التي تنص على انه «اذا شغر مركز المختار أو كفت يده خلال الستة اشهر التي تسبق انتهاء مدة ولايته، فيعين المحافظ وكيلاً عنه أكبر أعضاء المجلس الاختياري سناً إلى ان يتم الانتخاب الجديد. واذا حصل ذلك قبل انتهاء مدة ولايته بأكثر من ستة اشهر فيعمد الى انتخاب خلف له. واذا شغر مركز عضو اختياري في اي وقت كان فيعين وزير الداخلية للمركز الشاغر الشخص الذي يكون قد نال في الانتخاب الاختياري الاخير أكبر عدد من الاصوات بعد الاعضاء الاختياريين المنتخبين».

وهنا يخلص الشورى بحق إلى أنه يستفاد من أحكام المادة 15 المذكورة أعلاه أن المشترع طبق القاعدة الأساسية التي ترعى نظامنا السياسي وهي اللجوء الى انتخاب لتعيين مختار لملء المركز الشاغر وذلك بدعوة الهيئة الانتخابية الى انتخابات جديدة فيما مُنح وزير الداخلية بموجب نص صريح، في حال شغور مركز عضو اختياري، سلطة لتعيين الشخص الذي نال في الانتخاب الاختياري الأخير اكبر عدد من الأصوات بعد الأعضاء الإختياريين المنتخبين.

وبما انه عملاً بالأحكام القانونية المار ذكرها التي جاءت مطلقة وعامة مكرسة بذلك القاعدة الأساسية ألا وهي مبدأ الانتخابات لاعضاء المجلس البلدي، معتبرة أن بالانتخاب وحده يتأمن حسن سير المرفق العام البلدي، وعملاً بالمبادئ العامة للتنازع الانتخابي لا يمكن في حالة الشغور - لأي سبب كان - تعيين أول الخاسرين محل العضو المستقيل او المقال..

لكل هذا اعتبر الشورى أن تعيين السيد خ. ص. عضواً في

المركز الشاغر في مجلس بلدية السلطانية مخالف للقانون مما يقتضي معه ابطال كتاب مدير الداخلية العام رقم 98/5211 تاريخ 1998/7/18.

■ في موضوع قدرة القاضي على تفسير القوانين بصورة جد ذاتية أحياناً، يقتضي النظر إلى ما قرره القاضي جون القزي (رئيس محكمة الدرجة الأولى في المتن) في قرار صدر في 2007/2/8 حيث ورغم النصوص القائمة استطاع الإفادة من ثغرة صغيرة لإنقاذ وضع طفلة يعتبرها القانون اللبناني غير شرعية[1].

من ناحية ثانية على الإدارة أن تحترم القرارات القضائية التي اكتسبت قوة القضية المقضية والتي تؤدي مخالفتها إلى إبطال القرارات الإدارية المخالفة لها لتجاوز حد السلطة.

عندما تتخذ الأحكام صفة القضية المقضية على الإدارة أن تنفذها وإن لم تفعل فهي ملزمة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بمن صدر الحكم لصالحه.

(1) في هذه القضية طلب الزوج الحالي (زواج مدني) لأم الفتاة تبني الطفلة. اعتبر القاضي قزي المحكمة الروحية استثناء عن الأصل، فإذا رفضت هذه المحكمة وضع يدها على قضية لأنها لا تنظر بطلب التبني من قبل زوجين لا يرتبطان بزواج كنسي بل بزواج مدني، فإن هذا يعني عودة الصلاحية للأصل، وذلك حرصاً على حقوق المواطنين بالتقاضي، وأكد مبدأ جواز تبني الأولاد غير الشرعيين، لأن هذا التدبير اذا لم يكن سترا لتلك الحالة، فإنه يفقد جزءاً من وجاهة جدواه، وخلص بالنتيجة، الى شطب قيد البنت غير الشرعية عن سجل أبيها البيولوجي وتسجيلها على خانة والدها بالتبني. إذا كان القاضي قزي قد بذل مجهوداً كبيراً لإيجاد ثغرة قانونية فإن محركه الأساسي يبقى المحرك الإنساني، أي ضرورة إنقاذ الفتاة من وضع "عدم الشرعية" المؤلم.
أنظر محاضرة القاضي قزي التي ألقاها في كلية الحقوق، الجامعة اليسوعية، في 2007/5/11.

في قرار «جورج أبي نادر»، 14 أيار 1982، ق م ق. 1973-1982، ص 1070، تقدم المستدعي بمراجعة إبطال للمرسوم رقم 1163 تاريخ 15 نيسان 1978، القاضي بتصديق التصميم والنظام التوجيهي العام لمنطقة الوسط التجاري في مدينة بيروت. ردّ المجلس أنه سبق له أن أصدر قراراً بمراجعة سابقة قضى بإبطال هذا المرسوم وبما أن «لقرار الإبطال القوة المطلقة للقضية المحكمة ويعود للقاضي إثارة هذا الإبطال عفواً لأنه يتعلق بالانتظام العام وله مفعول شامل يسري بوجه الجميع». ويضيف أنه عندما يكون للقضية المحكمة الصفة المطلقة لا يمكن إعادة بحثها أو تجاهلها من قبل أي مرجع قضائي وأن المرسوم المطعون فيه بنتيجة إبطاله بالقرار الصادر عن هذا المجلس لسبب تجاوز حد السلطة يعتبر كأنه لم يتخذ وتصبح هذه المراجعة دون موضوع.

طُرحت مسألة قوة القضية المقضية بما يخص الموظفين اللبنانيين الموضوعين بالتصرف. لقد وُجهت انتقادات قاسية للإدارة اللبنانية التي لم تنفذ مفاعيل قرارات إبطال مراسيم الوضع بالتصرف التي كانت صدرت عن الشورى لصالح غدد من الموظفين الذين لم يستعيدوا مراكزهم رغم قرارات الشورى[1].

في قرار «أحمد حسن بليبل»، تاريخ 2003/1/7، م.ق.إ، 2007، عدد 19، يقرر الشورى أن الأحكام التي تقضي بإبطال الأعمال الإدارية لعلة تجاوز حد السلطة تتمتع بالقوة المطلقة للقضية المحكوم بها، والعمل الإداري المقضي بإبطاله يضمحل ويفقد وجوده كلياً ويعتبر كأنه لم يكن.

---

(1) أنظر ردنا على قرار مجلس الوزراء في موضوع الموضوعين بالتصرف، جريدة الأخبار 23 نيسان 2010.

رابعاً: إنحراف السلطة

هي أحد أسباب تقديم مراجعة طعن لتجاوز حد السلطة. إنحراف السلطة يتعلق بالهدف الذي رسمته السلطة الإدارية عند إتخاذها القرار، بالأسباب الكامنة وبالنية. إنها إذاً رقابة على عناصر ذاتية. يقع انحراف السلطة عندما تتصرف الإدارة بهدف مختلف عن الهدف الذي رسمه لها القانون. في القانون الفرنسي ظهر هذا المبدأ للمرة الأولى في قرار «ليبا» /Lesbats/، 25 شباط 1864، لوبون صفحة 209: في هذا القرار يقرر مجلس الشورى أن المحافظ لم يهدف إلى المصلحة العامة في قرار متعلق بتنظيم المرائب قرب محطة القطارات. إذ إن قراره اتُّخذ من أجل تنفيذ عقد لا من أجل الحفاظ على المصلحة العامة.

يقع إنحراف السلطة:

◄ عندما يكون هدف الإدارة البحث عن مصلحة شخصية أو بهدف الإنتقام[1] أو لأسباب سياسية.

◄ عندما يكون هدف الإدارة مصلحة عامة ولكن ليس تلك التي خولها إياها القانون: من مثل استخدام الصلاحيات المخولة للسلطة الإدارية في موضوع المحلات المضرة ولكن بهدف مالي محض أو لجوء الحكومة للسلطة التنظيمية لإعاقة تنفيذ قرار قضائي[2].

في أي حال تجدر الملاحظة أن انحراف السلطة إذا كان يُلجأ

(1) م ش ف، 23 تموز 1909، فابريغ /Fabrègue/، سيراي، 1911، 3، 121.
(2) م ش ف، 13 تموز 1962، بريار دو بوازانجي /Bréart de Boisanger/، لوبون ص484.

إليه دوماً فأن حظوظ الإبطال نادرة، إذ من الصعب التثبت من وقوع انحراف السلطة. ثم أن التوسع في تفسير مفهوم المصلحة العامة أدى إلى تقليص مساحة إنحراف السلطة. كما نلاحظ أن الاجتهاد يفضل الإرتكان إلى مخالفة القانون (خطأ قانوني مثلاً) لا إلى انحراف السلطة: في قرار «باريل» الشهير يجد الاجتهاد الفرنسي أن الإدارة ارتكبت خطأ قانونياً في إبعادها مرشحين لأسباب تتعلق بآرائهم السياسية، فيما كان بالإمكان الاستناد إلى انحراف السلطة. هكذا فأن القاضي الإداري لا يستند إلى انحراف السلطة إلا في الحالات الفاقعة في انحرافها.

أخيراً ثمة حالة أخرى من انحراف السلطة تكمن في التمييز بين انحراف السلطة وانحراف الأصول أو الاجراءات: ونعني بها الأصول التي يجب اتباعها أحياناً لإصدار بعض القرارات. فالإدارة تختار أحياناً اللجوء إلى أصول غير التي تُتبع عادة وذلك كي تتفادى منح بعض الضمانات أو لتجنب الخضوع لأصول مرهقة يفرضها القانون[1].

يبدو أن الاجتهاد الإداري اللبناني يتجه إلى الأخذ بانحراف السلطة وهو موقف إيجابي بامتياز في ما يخص صون حقوق المواطنين. ينبغي الإقرار أن هذه القرارات تبقى نادرة. نذكر مثلاً قرار «إيلي حجيج»[2]، حيث يبطل القاضي الإداري اللبناني قراراً اتخذه رئيس بلدية (بلدية ذوق مكايل) ضمن سلطته الاستنسابية،

---

(1) م ش ف، 23 آذار، 1979، كومون دو بوشمان /Cne de Bouchemaine/، لوبون، ص127.

(2) م ش، «المهندس أيلي حجيج، بلدية ذوق مكايل»، تاريخ 1995/3/29، م ق أ 1996، مجلد 2، ص 419.

إلا أن القاضي الإداري اكتشف أن هذا القرار يخفي انحرافاً للسلطة لأن الغاية منه لم تكن المصلحة العامة بل منفعة خاصة. أحياناً يكتشف القاضي الإداري أن الإدارة أساءت استعمال السلطة عندما تعمد إلى اتخاذ تدبير تأديبي ولو أعطته من قبيل التمويه وصف «إنهاء خدمة». هذا ما ذهب إليه الشورى اللبناني في قرار حديث «محمد يوسف فواز» (أيلول 2002) حيث أبطل المرسوم الرقم 84 تاريخ 13 كانون الثاني 1999 المتعلق بإنهاء خدمة رئيس مجلس الإدارة في مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية سابقاً المهندس محمد يوسف فواز وضمَّنَ الدولة نفقات المحاكمة. أنظر أيضاً قرار «محمد عبيد»[1].

في قرار «الشيخ حسن عبد الساتر»، تاريخ 1999/4/4، م.ق.إ، العدد 15، 2003، ص 508، لم يجد مجلس الشورى (مجلس القضايا) انحرافاً للسلطة في قرار رئيس مجلس الوزراء وضع المستدعي بتصرفه لأنه «إذا كانت الوقائع التي توردها الجهة المستدعية للتدليل على توخي غاية شخصية إنما هي وقائع تتعلق بإصدار أكثر من نص قانوني لإجازة وضع المستدعي في التصرف، فإن نسبة الإنحراف عن الغاية تكون موجهة نحو المشترع. وفي مثل هذه الحالة تنتفي رقابة القضاء الإداري».

تجدر الإشارة إلى أن إنحراف السلطة يشكل إحدى الحالات الأربع لإبطال القرارات الصادرة عن سلطات الإتحاد الأوروبي. هذا ما تلحظه المادة 230 من الإتفاقية التي أسست الإتحاد الأوروبي.

(1) انظر مقالنا: «حول قرار مجلس شورى الدولة المتعلق بإبطال مرسوم إعفاء مدير عام (قضية محمد عبيد)، مجلة «الحياة النيابية»، عدد أيلول 2002، ص 83.

يمكن لمجلس الوزراء والهيئة الأوروبية la Commission européenne وكل دولة عضو وكذلك البرلمان الأوروبـي منذ معاهدة نيس Nice أن يقدموا مراجعات طعن بقرارات الإتحـاد الأوروبـي استناداً إلى مفهوم إنحراف السلطة.

الفقرة الثالثة

القاضي الإداري بين رقابة الشرعية ورقابة الملاءمة

أولاً: الموقف المبدئي: القاضي الإداري لا يراقب الملاءمة

لا يـراقـب القاضي الإداري مـدى مـلاءمـة الأعـمـال الإدارية. للإدارة ملءُ الحرية في تقدير ملاءمة قراراتها شريطة ألا تقع في انحراف السلطة والخطأ الساطع في التقدير. ففي قرار لمجلس الشورى اللبناني[1] نقرأ أنه «يعود تقدير الأمـور المتعلقة بالفن الهندسي لدوائر البلدية ولا يقع تحت تمحيص مجلس الشورى». كما قرر في قرار آخر[2] «أن الأمور الفنية العائدة للتخطيط يعود تقديرها للإدارة، كمخالفة القواعد الفنية وأصول التجميل وتكاليف المشروع وطول الطريق ولا تقع تحت رقابة القضاء الإداري». وأيضاً في قرار آخر «أنه يعود أمر البت بعلامات الامتحان أو المباراة

(1) م.ش، "توراني ورفاقه"، تاريخ 1961/10/30، مجموعة إدارية، 1961، ص366.
(2) م ش، تاريخ 1972/8/3، مجموعة إدارية، 1973، ص 174.

للجنة الفاحصة[1]، لما لها وحدها من سلطة تقدير فلا يكون للقضاء الإداري أن يتصدى لهذا التقدير».

رغم هذا التقييد لسلطة القاضي الإداري نعلم أنه يغدو إلى هذا الحد أو ذاك قاضي ملاءمة عندما يمارس رقابة شديدة على الخطأ الساطع في التقدير وانحراف السلطة[2].

التوافق ليس دائماً على ما يدخل وما لا يدخل ضمن إطار السلطة الاستنسابية: يقدِّم الأستاذ إبراهيم شيحا[3] في معرض تفسيره لمفهوم السلطة الاستنسابية مثال تعيين النساء في وظائف القضاء. ويقول إن الإدارة إذا وجدت أنه من غير الملائم تعيين النساء في القضاء، فأن القاضي الإداري الذي تُقدَّم أمامه مراجعة طعن بقرار رفض تعيين سيدة في وظيفة قضائية لا يستطيع أن يقوم بإلغاء قرار الإدارة «طالما أن مسلك الإدارة قد خلا من عيب الانحراف بالسلطة أو مخالفة مبدأ المشروعية الذي يقضي بوجوب الالتزام بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة». بخلاف ما يذهب إليه الكاتب فإن الإدارة تتمتع بسلطة استنسابية عندما تتيح النصوص هذا الأمر، أو ربما عند غموض أو غياب النص، فيما في موضوعنا على ما نعتقد النصوص واضحة لجهة عدم التمييز بين الرجل والمرأة. لذلك فإن قرار عدم تعيين النساء هو غير شرعي لعدم قيام نص يحظر تعيين النساء.

---

(1) م ش، تاريخ 1957/12/3، المجموعة الإدارية، السنة الثانية، ص 15.

(2) أنظر حول السلطة الإستنسابية في فصل «مبدأ الشرعية» من الجزء الأول من هذا المؤلف.

(3) القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، 1998.

ثانياً: تأديب الموظفين

1 - القاعدة

إذا أخل الموظف بواجباته يتعرض لعقوبات تأديبية يلحظها قانون الموظفين بصورة أساسية (المرسوم الاشتراعي الرقم 112 للعام 1959). سبق وعرضنا للمادة 64 المعدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31 والتي تنص على ما يلي:

خلافاً لأي نص آخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين.

تنص المادة 112 من نظام مجلس الشورى على أنه في القضايا التأديبية يقدم الموظف صاحب العلاقة طلب الابطال أو النقض خلال ثلاثين يوماً تلي تبلُّغَه القرار التأديبي. والمادة 113: لا يحق لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاءمة العقوبة المقررة.

إذا كان صحيحاً أن القاضي الإداري لا يسعه أن يحل محل الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، إلا أن بإمكانه إبطال قرار رفض منح ترقية لموظف يستحقها وتالياً الطلب من الإدارة تصحيح وضع الموظف وتقرير الترقية[1]. أما في القضاء الشامل فإن القاضي

(1) نعتقد أن ثمة إلتباساً في موقف الفقه الإداري في هذا الموضوع. ففي قرار للقضاء المصري (محكمة القضاء الإداري، القضية رقم 206، مجموعة أحكام السنة الثامنة، ص 1596) نقرأ أن «المحكمة لا تختص بنظر طلب حكم الترقية لأن اختصاصها مقصور على طلب إلغاء قرارات الترقية التي تقع مخالفة للقوانين واللوائح، أما تقرير الترقية في ذاتها فهي من صميم اختصاص الإدارة تجريه بمقتضى سلطاتها، فإن شابه شائبة حقّ لكل ذي شأن أن يتقدم إلى المحكمة بطلب إلغائه». مذكور في القضاء الإداري اللبناني، إبراهيم شيحا، سبق ذكره، ص 214. =

يستطيع أن يقرِّرَ على سبيل المثال مرتباً أعلى مما قررته الإدارة.

هكذا فإنه إذا كانت الإدارة لا تملك أن توجِّه أمراً للإدارة باعادة موظف مثلاً إلى وظيفته إلا أن قرارها إلغاء صرف الموظف هو بحد ذاته قرار يجب أن تنفذه الإدارة. صحيح أن القاضي لا يمكنه أن يلزم الإدارة مادياً بإعادة الموظف لكن عدم إعادته إلى وظيفته يرتِّب على الإدارة أن تقوم بالتعويض على الموظف، ما يمكن أن يكون موضوع دعوى أخرى.

كما أن عدم تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية يطرح مسألة مصداقية الإدارة وبخاصة الدولة.

= وكذلك موقف القضاء الإداري اللبناني (م.ش.ل، تاريخ 1960/7/5، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة، ص 208) حيث يقرر أنه «لا يجوز للقضاء الإداري أن يحل محل السلطة التنفيذية في التصنيف والترقية ولا أن يوجب على هذه السلطة إجراء عمل معين، وكل ما يمكنه أن يجريه أن يبطل أو يقر العمل الإداري وعلى السلطات الإدارية فيما بعد أن توفق بين تنفيذ قرار مجلس الشورى مع الأسباب التي دعت إلى هذا الإبطال». ماذا يعني «أن توفق الإدارة بين هذين الأمرين». إن هذه الصياغة تمنح الإدارة سلطة استنسابية حيث لا قيامَ لسلطة استنسابية. عندما يقرر القضاء أن الترقية يجب ان تتم طبقاً للقانون أو حتى للمبادئ القانونية العامة أو للدستور فانه لا يسعه الحلول محل الإدارة لتقرير الترقية ولكن قراره ملزِم للإدارة التي عليها أن تقوم بتنفيذه. ما لا يستطيع القاضي الإداري فعله هو أتخاذ قرار محل الإدارة، لكن قراره يلزم الإدارة بتنفيذه تحت طائلة إعمال أحكام المادة 93 الجديدة من نظام مجلس الشورى. تنص هذه المادة المعدلة في العام 1993 بإتجاه أكثر ديمقراطيةً على أن «أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للادارة، وعلى السلطات الادارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الاحكام. على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الاحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب، يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة اكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة وتبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم. كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي المذكور في الفقرة السابقة يغرَّم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر».

ب - الإتجاه الجديد

كان يعتبر مجلس الشورى اللبناني أن رقابته لا يمكن أن تمس تقدير الوصف القانوني للفعل وصحة التهم الموجهة. لكنه يتقدم شوطاً إلى الأمام حيث قرَّر أنه: «إذا كان لا يحق لمجلس الشورى في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاءمة العقوبة المقررة لأن تقدير أهمية العقوبة بالنسبة إلى الأعمال المخالفة يكون ممارسة للحق الاستنسابي المعطى إلى السلطات التأديبية - إدارية كانت أو قضائية - غير أن ذلك لا يمنع مجلس الشورى من مراقبة تقدير ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع بالتقدير»(1). يستطيع المجلس إذاً إبطال العقوبة المشكو منها حال «وجود تباين أو عدم تناسب بين عقوبة شديدة من الدرجة الثانية مثلاً وغلطة طفيفة ارتكبها الموظف، دون أن تؤدي مراقبة القاضي إلى فرض تناسب دقيق بين العقوبة المنزلة والغلطة المرتكبة»(2). نلاحظ هنا الالتباس الواقع جراء عدم التمييز بين رقابة الخطأ الساطع ورقابة عدم التناسب. في أي حال هذا القرار يدلِّل أن مجلس الشورى اللبناني عزَّز رقابته لأنه بدأ يراقب عدم التناسب.

ج - أنموذج حديث: قرار «محمد عبيد»

ثمة قرارات حيث يستند القاضي الإداري إلى عدة مفاهيم أو معايير لإبطال القرار: مخالفة القانون، مخالفة الأصول الشكلية الجوهرية وانحراف السلطة: لنتوقف عند قرار حديث هو قرار «محمد عبيد»، رقم 479، تاريخ 2002/5/7 حيث أبطل القاضي الإداري المرسوم الرقم 199 تاريخ 1999/1/25 المتضمن إعفاء

(1) م ش، 1979/10/15، إجتهاد القضاء الإداري في لبنان، 1981، ج1، ص54.
(2) المرجع نفسه، ص 55.

المستدعي من مهام وظيفته كمدير عام لوزارة الإعلام ووضعه بتصرف رئيس مجلس الوزراء وإنهاء خدمته كمفوض للحكومة لدى تلفزيون لبنان.

يطرح هذا القرار إشكالية أساسية في القانون الإداري هي التالية: حتى في حالة تمتُّع السلطة الإدارية بصلاحية استنسابية، ثمة حدود، إذا ما تجاوزتها الإدارة، يكون عملُها مشوباً بتجاوز حد السلطة وتالياً معرَّضاً للإبطال. وجد القاضي الإداري اللبناني أن المرسوم الذي وضع السيد محمد عبيد بتصرف رئيس مجلس الوزراء هو مخالف لأحد المبادئ القانونية العامة، مبدأ حق الدفاع، ومخالف للقانون لسوء استعمال الإدارة للسلطة الإستنسابية ومشوب، ولو إلماحاً، بانحراف السلطة.

وفي الواقع ليست هذه المرة الأولى التي يتخذ فيها مجلس الشورى اللبناني هكذا موقف. ففي «هنري لحود»[1]، محافظ البقاع السابق الذي وُضع بتصرف وزير الداخلية إثر العاصفة الثلجية في ضهر البيدر التي أودت بحياة عدد من المواطنين (1982) أبطل مجلس الشورى المرسوم الذي أعفى السيد لحود من خدماته ووضعه بتصرف وزير الداخلية لأن «معاقبة تصرف موظف يفترض وجود تحقيق اطّلع عليه الموظف وتمكّن من ممارسة حق الدفاع إزاءه» ولأن «حق التقدير في ممارسة السلطة الاستنسابية لإعفاء موظف من مهام وظيفته ليس مطلقاً أو تعسفياً بل يبقى خاضعاً لرقابة القضاء...».

في قرار «محمد عبيد» ما فعله القاضي بدايةً هو نزعُ صفة الإجراء العادي على تدبير الوضع بالتصرف واعتباره عقوبة تأديبية،

(1) قرار «هنري لحود» ضد الدولة ووزارة الداخلية، رقم 6/ 91- 92 تاريخ 1991/10/16. مجلة القضاء الأداري، 1992، ص 146.

كي يتسنى له إعمال رقابته على شرعية هذه العقوبة. وهنا وجد أن هـذه العقوبة تخالف مبدأ قانونياً عاماً هو مبدأ حق الدفاع لعدم مراعاة الأصول التأديبية ومنها إطلاع المستدعي على «الملف وتمكينه من ممارسة حق الدفاع عن نفسه». أبطل الشورى القرار لغياب حق الدفاع ولانحراف السلطة (إعتبارات شخصية) ولو أنه لم يستخدم عبارة انحراف السلطة.

نعرف أن الاجتهاد الإداري تجاوز اليوم مقولة أن القاضي الإداري هو قاضي شرعية وليس قاضي ملاءمة /juge de légalité et non d'opportunité/، لأن جدار الملاءمة تداعى تباعاً كما سبق وأشرنا.

رغم أن القانون (قانون 1972 والمعدل بقانون صدر في 1986/6/14) يمنح الإدارة الصلاحية في إعفاء موظفي الفئة الأولى من مهامهم الأساسية، إلا أن هذه السلطة لا يجب أن تكون تعسفية، كما يخلص الشورى في قراره، وإذا كانت الإدارة هي التي تقدِّر الملاءمة فأنه يبقى للقضاء الحق في مراقبة إستعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والمادية التي يمكن أن يُبنى عليها التدبير المتخذ. عندما نقرأ في قرار الشورى أن هذه السلطة لا يجب أن تكون تعسفية فهذا يقول لنا الكثير عن رغبة القاضي اللبناني في إعمال رقابته على الملاءمة. أخيراً إن هذا المسار التطوري يهز أيضاً مضاجع المادة 113 من نظام مجلس الشورى التي تنص على أنه «لا يحق لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاءمة العقوبة المقررة».

ثالثاً: التغيير الجذري لرقابة القاضي الإداري

من حيث المبدأ إذاً يراقب القاضي الشرعية لا الملاءمة. لكنه

راح منذ سنوات يعمل رقابته حتى في مجال الملاءمة، إلى هذا الحد أو ذاك، في المجال الذي تتمتع فيه الإدارة مبدئياً بسلطة استنسابية. يرى بعض الفقهاء أن القاضي يراقب الشرعية الخارجية للعمل الإداري والشرعية الداخلية. تشتمل الشرعية الخارجية على عدم الصلاحية والعيوب الشكلية والعيوب الإجرائية. والشرعية الداخلية تشتمل على: الخرق المباشر للقانون، الخطأ القانوني، الخطأ في الوقائع، الخطأ الساطع في التقدير، التناسب بين القرار والإجراء المتخذ وانحراف السلطة. سوف نتوقف هنا أمام هذه الرقابة على الشرعية الداخلية.

أ - الخرق المباشر للقانون، الخطأ القانوني، الخطأ في الوقائع

1 - الخرق المباشر للقانون: هو خرق أحد مكونات الشرعية الإدارية. كأن يكون العمل الإداري مخالفاً لقانون بصورة واضحة. ثمة خرق سلبي للقانون عندما ترفض الإدارة تطبيق قاعدة قانونية. أنظر على سبيل المثال قرار «جمعية الصداقة اللبنانية الهندية»[1].

2 - الخطأ القانوني: عادةً نكون هنا أمام تفسير خاطئ للقانون.

يقع الخطأ القانوني حتى عندما يكون بمقدور الإدارة اتخاذ قرار مماثل للقرار المطعون فيه دون ارتكاب خطأ قانوني. على سبيل المثال: إذا أعلنت الإدارة أنه يستحيل إعطاء أحدهم رخصة معينة فأن هذا القرار يكون قابلاً للطعن لأنها تعلن ما يشكل خطأ قانونياً، ولو أن القانون يسمح لها برفض منح الرخصة شرط تعليل الأسباب

(1) م.ش، «جمعية الصداقة الهندية»، 1998/7/13، م.ق.إ، 1999، ص631.

(م ش ف 20 حزيران 1952، Legros, RDP, 1953، ص725). كذلك يكون قابلاً للإبطال رفضُ إعادة أستاذ جامعي إلى التعليم العالي على أساس أن استقلالية الجامعات تتعارض مع هذه الإعادة ولو أنه كان في استطاعة الجامعة رفض إعادته لأسباب شرعية أخرى. ثمة خطأ قانوني أيضاً عندما تُطبِّق الإدارة نصاً لم يعد مرعي الإجراء.

3 - الخطأ في الوقائع: في السابق، في موضوع تأديب الموظفين مثلاً، لم يكن الموظف قادراً على الرد بأنه لم يرتكب هذه الواقعة التي يُتهم بارتكابها. لأن القاعدة السائدة كانت التالية: يمكن أن يعاقب القاضي عدم الشرعية ولكنه لم يكن يتدخل بمسألة تقدير الإدارة للوقائع، حتى لو كان هذا التقدير غير صحيح. كان القاضي يتصرف، بحسب ما يقول العميد فديل Vedel، كقاضي تمييز، مفترضاً الوقائع صحيحةً.

هذا الموقف كان خاطئاً. لأن الحدود بين عدم الشرعية وعدم صحة الوقائع هي جد هشة. إذا رفضت إدارة الجامعة تسجيل طالب في الدراسات عليا حقوق دون إعطاء سبب، يكون قرارها غيرَ شرعي. ولكنها تتذرع أحياناً بحجة غير صحيحة وهي أن علاماته لا تؤهله لذلك. هكذا فأن عدم تدخل القاضي بالوقائع كان يؤدي إلى وضع غير عادل يجعل من الإدارة سلطة مستبدة بامتياز.

ب - مسار تطور الرقابة على الشرعية الداخلية

منذ بداية القرن العشرين بدأ القاضي الفرنسي يفرض سلطته في رقابة الوقائع: القرار الأول الشهير في هذا المجال هو قرار «غوميل» Gomel، حيث أعمل القاضي رقابته على تكييف الوقائع

(م.ش.ف.، 4 نيسان 1914، سيراي، 1917، 3، ص25.). طرح هذا القرار السؤال هل ساحة «بوفو» Beauvau في باريس هي موقع أثري أم لا بحسب النصوص المتعلقة بالتنظيم المدني. في حال الإيجاب يصبح شرعياً رفضُ إعطاء رخصة بناء. بخلاف الإدارة قرَّر مجلس الشورى أن ساحة بوفو ليست موقعاً أثرياً.

بعد ذلك بقليل بدأ القاضي الإداري يفرض رقابته على مادية الوقائع، في البداية عندما كانت النصوص تُلزم الإدارةَ تعليل قراراتها، ثم عندما تكون الإدارة في وضع صلاحية مقيدة.

لكن الخطوة الكبرى تحققت عندما راح القاضي يفرض صحة الوقائع خارج إطار إلزام الإدارة تعليلَ قراراتها وخارج إطار الصلاحية المقيدة. أي أنه جعل من صحة الوقائع شرطاً عاماً للشرعية. ففي قرار «كامينو» Camino، م.ش.ف، 14 تموز 1916 أبطل الشورى قرار إنهاء خدمة رئيس بلدية لم يحافظ على سلامة موكب جنازي بعد تأكده من عدم صحة هذا الإتهام.

ثم في قرار «دو نو» de Noue، م.ش.ف، 5 تموز 1918، لوبون، 660. وكذلك قرار «تريبون» Trépont 20 كانون الثاني، 1922، RDP. 1922، ص 81 (إبطال قرار وضع محافظ في حالة إجازة بناء على طلبه فيما في الواقع لم يطلب ذلك). يشار هنا إلى أن الشورى أبطل القرار رغم أنه كان بوسع الإدارة أن تتخذ قراراً مماثلاً دون أن يطلب ذلك المحافظ أو حتى دون أن تذكر أي سبب لاتخاذ قرارها، ولكنها بمجرد ادعائها بأنه طلب الإجازة فهي تدفع بوقائع غير صحيحة تبرِّر إبطال القرار.

لم يتوقف الاجتهاد عند هذا الحد: سوف يراقب القاضي

محتوى القرار، أي التناسب بين القرار والوقائع: قرار بنجامين مثلاً، 1933: حيث منع رئيسُ البلدية السيدَ بنجامين من إلقاء محاضرته بحجة البلبلة التي أحدثتها وستحدثها هذه المحاضرة في البلدة. أبطل القاضي قرار رئيس البلدية لأنه وجد عدم تناسب بين الحدث (إلقاء المحاضرة) وما سينتج عنه احتمالاً من أحداث (تظاهرات، أعمال عنفية..).

ثم توسع القضاء في هذا الاتجاه في ما أسمي برقابة التوازن bilan بين الحسنات المنتظرة من مشروع وتكاليف هذا المشروع: مدينة ليل الشرقية الجديدة Ville nouvelle Lille-Est، 28 أيار 1971، لوبون ص، 409.

خارج إطار رقابة التناسب هذه يراقب القاضي ويعاقب أيضاً ما يسمى الخطأ الساطع في التقدير erreur manifeste d'appréciation، بدأ ذلك في قرار دونيزي Deniset، 13 تشرين الثاني 1953، لوبون 489 (خطأ ساطع في تقدير أسباب القرار) وقرار لوبون Lebon 9 حزيران 1978، لوبون، 245 (خطأ ساطع في تقدير مضمون القرار).

للتحكم بهذا التطور لمسألة الرقابة صنف الفقه هذه الرقابة أو هذه الرقابات على الشكل التالي:

1 - ثمة رقابة حد أدنى يمارسها القاضي دوماً، أي حتى عندما تتمتع الإدارة بسلطة استنسابية: تشتمل على الرقابة على صحة الوقائع المادية، مخالفة القانون (ومن ضمنها الخطأ القانوني)، الخطأ الساطع في التقدير وانحراف السلطة. نلاحظ هنا أننا أضفنا انحراف السلطة وهو

يعني أن القاضي يراقب إذا ما كان الدافع الأساسي لاتخاذ القرار دافعاً شخصياً، انتقامياً أو سياسياً أو لمصلحة خاصة، إلى ما هنالك..

2 - وهناك رقابة عادية تشتمل على كل ما تشتمله الرقابة الحد أدنى مع إضافة الرقابة على تكييف الوقائع.

3 - ثم أخيراً الرقابة الحد الأقصى التي تشتمل على كل ما سبق بالإضافة إلى رقابة التناسب بين القرار (الإجراء المتخذ) وواقع الحال، أي مبررات هذا القرار (نُذكِّرُ هنا بالسجال في موضوع قرار وزير الداخلية اللبناني منع التظاهر بحجة أن تظاهرة أخرى معارضة للأولى ستنطلق من المنطقة ذاتها - منطقة البربير).

رقابة تكييف الوقائع تذهب أبعد من رقابة مادية الوقائع: يقترف الموظف خطأً. رقابة مادية الوقائع تقول إذا كانت الوقائع قائمة. لكن التكييف يقول إذا كانت هذه الوقائع تشكل خطأً. منذ قرار «غوميل» مسَّت هذه الرقابة حالات كثيرة مثل فحص ميزات صحيفة لرؤية إذا ما هي تستجيب للشروط الشرعية المفروضة للسماح لها بنشر إعلانات رسمية (م.ش.ف، 22 كانون الثاني 1954، شركة تورانجيل Société Tourangelle، لوبون ص 40). وفي موضوع تقدير ضرورة تقسيم لجنة امتحانات إلى مجموعات (27 آذار 1987، الآنسة أسبيو Mlle Espieu، لوبون 109). رقابة التكييف هذه تُسمَّى الرقابة العادية contrôle normal. لكن القاضي يرفض أحياناً إعمال هذه الرقابة على التكييف لا سيما عندما تتعلق المسألة بأمور تقنية.

تصل الرقابة إلى حدودها القصوى مع الرقابة الحد الأقصى التي تعمل في حالة رقابة التناسب بين القرار والوقائع. هنا المطروح ليس فقط إذا كانت طبيعة الوقائع تبرر القرار (قرار ساحة بوفو) ولكن إذا كان القرار بالتحديد هو القرار الجيد واللازم في هذه الحالة المعينة (بنجامين). هنا الرقابة تمارس على محتوى القرار وليس على أسبابه.

تسمح النزاعات المتعلقة بالموظفين بإيضاح التمييز بين هاتين الرقابتين (جورج فديل). في مجال نزاعات الوظيفة العامة يراقب القاضي مادية الوقائع (ارتكاب الخطأ) وتكييف الخطأ (إذا كان هذا الخطأ من الأخطاء المعاقبة). ولكنه لا يدخل في مجال تقرير إذا ما كان هذا الخطأ يبرر هذه العقوبة وليس تلك، اللهم إلا إذا كان ثمة خطأ ساطع في التقدير أو عدم تناسب فاضح بين العقوبة والخطأ الذي تسبب بالعقوبة... لكن القاضي يفعل ذلك إستثناءً، لا سيما في مجال الحريات العامة (بنجامين). وكذلك في موضوع إنشاء المرافق العامة التجارية والصناعية. وفي موضوع رقابة ميزان الحسنات والسيئات (قرار «مدينة ليل» السابق الذكر).

وفي موضوع الرقابة على التناسب بين خطورة انتهاك الحياة العائلية والدفاع عن المصالح العامة في موضوع طرد الأجانب: م.ش.ف.، 19 نيسان 1991، بلقاسم Belgacem، لوبون 152. هنا بحسب العميد فديل تغدو الشرعية شاملة لمبدأ التناسب، أو بمعنى آخر يصبح مبدأ التناسب جزءاً من الشرعية. لكن الشورى يبيّنُ من حين لآخر أنه لا ينوي الرقابة على الملاءمة بصورة فجة وكاملة: النقابة البلدية لتوزيع مياه كورنيش المور syndicat intercommunal de distribution de l'eau de la corniche des Maures، لوبون ص 506؛ لا سيما في المسائل التقنية.

أما فيما يخص الخطأ الساطع في التقدير فأن البعض يُدرِجُه ضمن الرقابة حد أدنى. العميد فديل لا يوافق لأن الشورى يرفض أحياناً إعمال الخطأ الساطع في التقدير (مثل قرارات الإفادة من العفو). لكنه يُعمله في حالات عديدة في رقابته على أسباب القرار وعلى مضمونه. إذاً يبدو أن موقع الخطأ الساطع في التقدير غير واضح، ما نلاحظه بوضوح في قرارات الشورى اللبناني (أنظر على سبيل المثال الصياغات المختلفة لقرارات إبطال قرارات الوضع بالتصرف وبصورة عامة تلك المتعلقة بالسلطة الاستنسابية). السؤال إذاً: هل تقع رقابة الخطأ الساطع بالتقدير ضمن الرقابة الحد الأدنى أو ضمن الرقابة العادية أو القصوى؟ ننزع إلى الاعتقاد أن موقعه هو في الرقابة الحد الأدنى لأن تحديد الخطأ الساطع في التقدير هو بالضبط عندما يكون الأمر واضحاً تماماً لأي إنسان عادي؛ إنه الخطأ الذي لا يحتاج لنظارات لرؤيته، هو الخطأ الفاقع حتى لغير القانونيين.

كما نرى الموضوع متحرك ومعقّد: هنا يُعمل القاضي رقابته، هناك يرفض إعمالها؛ هنا يُعمِل الخطأ الساطع في التقدير، هناك يكون أكثر حذراً. كما لا ننسى التقاطع الكبير بين مسألة رقابة التناسب والخطأ الساطع في التقدير وحتى مع التكييف القانوني للوقائع. من هنا ربما الاستخدام غير المنظّم لكل هذه المفاهيم. كما سبق وأشرنا يتطرق الشورى اللبناني أحياناً في آن للخطأ الساطع في التقدير ولعدم التناسب وللتكييف في القرار ذاته، بحيث لا نعرف أياً من هذه المفاهيم كان له الوقع الأكبر.

في الواقع هذا أمر طبيعي لأن قرار القاضي يرتبط بطبيعة النص (واضح، غير واضح، يمنح أم لا سلطة استنسابية للإدارة..)، وطبيعة النشاط موضوع العمل الإداري (عفو خاص، إلقاء محاضرة،

منع عرض فيلم فيه مشاهد إباحية، قرار مسؤول في الطيران المدني - كارثة كوتونو -)، والسلطة الإدارية صاحبة القرار (وزير النقل، رئيس الطيران المدني، مدير عام النقل؟)، والمستوى التقني الذي يتطلبه القرار، وبلد القاضي والمفاهيم الاجتماعية السائدة (فرنسا، لبنان، إيران..). لكن للقاضي دوراً كبيراً في تقرير هذه الحدود، طالما تسمح له بذلك قاعدة الفصل بين السلطات..

◄ بعض الأمثلة من الاجتهاد اللبناني:

قرر مجلس الشورى اللبناني أنه إذا تبيَّن من التحقيق أن القرار بسحب الترخيص في استثمار مقلع من الحجارة باستعمال المتفجرات هو مبني على وقائع غير صحيحة فيقتضي إبطاله (م.ش. تاريخ 1961/1/27، فياض وخوري/الدولة، مجموعة إدارية 1961، ص 78). إن من صلاحية مجلس الشورى أمر التحقق من صحة الأسباب التي تستند إليها القرارات الإدارية وانطباق هذه الأسباب على الواقع، لذلك يكون المرسوم القاضي بسحب العلم والخبر المعطى لإحدى الجمعيات المسند إلى وقائع غير صحيحة على ما يتضح من الملف الإداري مستوجباً الإبطال (م.ش. تاريخ 1966/5/16، أبو حيدر/الدولة، مجموعة إدارية 1966، ص 13). بخلاف ذلك يرد مجلس الشورى المراجعة «لأنه يتدخل فقط للتثبت من صحة الوقائع المادية وفقط عندما يكون تقدير الإدارة مشوباً بخطأ بارز وفادح /Erreur manifeste d'appréciation/ »: هذا ما قرره في قرار «طنوس بطرس الخوري»[1]. لنتوقف عند هذا القرار.

تقدم المستدعي طنوس بطرس الخوري من مجلس الشورى

(1) قرار 1987/10/20، «طنوس بطرس الخوري، الدولة»، مجلة القضاء الإداري، 1989، العدد الرابع، ص 229.

بتاريخ 1975/1/4 بمراجعة ترمي إلى إبطال القرار رقم 282/أ. د. تاريخ 1974/8/20 الصادر عن وزير الداخلية والقاضي بإلغاء القرار رقم 148/ أ. د. تاريخ 1974/4/27 القاضي بإنشاء بلدية في قرية مشمش - قضاء جبيل.

يدلي المستدعي سنداً لمطالبه بأن القرار المطلوب إبطاله لا يستند إلى أساس قانوني كون الخلافات التي يشير إليها في الحيثيات لا تشكل سبباً للعودة عن قرار إنشاء بلدية في قرية مشمش وكون الإيرادات التي يمكن تحصيلها لا يقل مقدارها عن أربعة آلاف ليرة لبنانية سنوياً. لكن المستدعى ضدّها، الدولة اللبنانية، أجابت بتاريخ 1975/5/12، مطالبة برد المراجعة شكلاً وإلا فبالأساس.. كون المستدعي نفسه يقرّ بحصول خلافات في القرية بسبب إنشاء البلدية وكون طالبي إنشاء البلدية راضخين لقرار إلغائها المطعون فيه، وكون الأمن العام قد استثبت كل هذه الأمور وكون سلطة وزير الداخلية استنسابية في الموضوع المطروح... «وفي حالة السلطة الاستنسابية، يقول مجلس الشورى، يكتفي القاضي الإداري بالتأكد من مادية الوقائع التي استندت إليها السلطة الإدارية لاتخاذ قرارها، أي بالتثبت من وجود هذه الوقائع فعلاً، دون أن تمتد رقابته إلى تقدير واستخلاص النتائج القانونية المترتبة على وجود هذه الوقائع، باعتبار ان مثل هذا الأمر يعود للإدارة نفسها ولا يتدخل فيه مجلس شورى الدولة ما لم يكن تقدير الإدارة مشوباً بخطأ بارز وفادح أو مشوباً بالمغالاة وعدم التناسب والانسجام مع هذه الوقائع». لذا فقد رد مجلس الشورى المراجعة.

يجدر طرح السؤال لمعرفة إلى أي مدى يمكن تسجيل ثمة تناقض بين قرارات للشورى حيث يراقب الملاءمة دون أن يفصح دوماً على ذلك (كما سبق وأسلفنا) وقرارات أخرى حيث يحسم إبقاءه بعيداً عن

التدخل في أمور الملاءمة: في قرار «شركة المؤسسة اللبنانية للإرسال انترناسيونال»، تاريخ 2001/12/27، مجلة القضاء الإداري، العدد 17، 2005، ص 314، يقرر الشورى اللبناني أنه إذا كان المرسوم المطعون فيه المتضمن وقف إستعمال قناة تلفزيونية للبث الفضائي السياسي، قد أوضح في بناءاته الأسباب التي استند إليها لوقف استعمال قناة البث الفضائي من قبل الشركة المستدعية باعتبارها من الأسباب والضرورات المستمدة من مصالح الدولة العليا، فإن مجلس شورى الدولة يعتبر أنه إذا كان بمستطاعه مراقبة صحة الوقائع، فليس بمستطاعه إحلال نفسه محل السلطة المختصة في تقدير مدى ارتباط الوقائع المعنية المعتمدة كأسباب للعمل المطعون فيه من حيث اعتبارها مستمدة من مصالح الدولة العليا.

في قرار آخر لمجلس الشورى اللبناني تاريخ 1960/2/29، مجموعة إدارية 1961، ص77، يقرر المجلس أن اللجان الفاحصة لنيل شهادة البكالوريا هي هيئات إدارية لها صلاحية التقرير وأن لها سلطة استنسابية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بإدارة الامتحان وتحديد علامات الاستحقاق، ولكن بشرط أن تكون قراراتها متخذةً وفقاً لما يمكن أن تكون خاضعة له من قوانين وأنظمة؛ وفيما عدا هذه المسائل فأن مقرراتها تخضع للرقابة بطرق تجاوز حد السلطة ومنها صحة الوقائع المادية التي تستند إليها. يذهب مجلس الشورى إلى أن القرار المتخذ بإقصاء أحد المرشحين من الامتحان يكون مستوجباً الإبطال إذا كان مستنداً إلى وقائع غير قائمة مادياً (موضوع هذه القضية شكوك في مسابقة عليها خطّان، وقد تبيَّن لاحقاً أن الطالب الذي أُقصيَ من الامتحان لم تكن له أي علاقة بموضوع الغش).

في قرار «شحادة على الدولة - وزارة الداخلية»، 1998/4/3،

مجلة القضاء الإداري 1999، ص425، يقول مجلس الشورى إن الاجتهاد مستمر في القول بأنه عندما تمارس الإدارة صلاحياتها بحسب سلطتها الاستنسابية وتتخذ قراراتها، فيجب أن لا ترتكز تلك القرارات على وقائع مادية مغلوطة أو غير صحيحة أم على خطأ قانوني أم على خطأ ساطع أم أن تكون قرارتها مشوبة بتجاوز حد السلطة. كان تقدم المستدعي في هذه القضية بطلب إبطال قرار رفض ترقيته إلى رتبة نقيب وتسوية أوضاعه إبتداء من تاريخ 1995/1/1، باعتبار أنه استحق الأقدمية المؤهلة للترقية. لكن المجلس رأى أن إسم المستدعي لم يُدرَج على جدول الترقية الذي قرره مجلس القيادة كما تفرض ذلك المادة 78 من القانون رقم 17 تاريخ 1990/9/6 المتعلق بقوى الأمن الداخلي. ويضيف المجلس أن المشترع كرَّس في النص المذكور ما أكده الفقه والإجتهاد بشأن المبدأ المقرر في موضوع الترقية في الوظيفة العامة عموماً، وترقية الضباط على وجه الخصوص، وهذا المبدأ يوجب إعطاء الإدارة حق التقدير والخيار في تنظيم ممارستها صلاحياتها في الترقية. المبدأ إذاً هو أن الأدارة تتمتع بسلطة استنسابية في ترقية العسكريين. لم يجد القاضي الإداري اللبناني في هذا القرار وقائع مغلوطة، إذ إن المستدعي قد أُوقِفَ على أثر حادثة سجن بيت الدين ما يقارب الخمسة أشهر، كما تعرَّض خاصة بين عام 1991 وعام 1995 إلى سبع عقوبات توقيف صارم وصلت أحياناً إلى عشرين يوماً.. وإخلاء سبيل المستدعي لا يعني أن له حقاً حكمياً بالترقية بمجرد توافر الأقدمية لديه وعدم الاختيار الاستنسابي الذي تمارسه السلطة الإدارية بالترقية لا يُعتبر تدبيراً تأديبياً ولا يمكن لأي شخص الادعاء بأي حق مكتسب في أختياره وترقيته.

يقدم لنا قرار «فريد مطر» [1] مثالاً على مفهوم رقابة القاضي

---

(1) م ش 1996/1/15، م.ق.ا، 1997، ص349.

في إطار السلطة الاستنسابية، لا سيما عندما تُمنح هذه السلطة في نص قانوني عام؛ محور النزاع هي المادة 81 من قانون البلديات الصادر عام 1963 والذي كان نافذاً بتاريخ اتخاذ القرار المطعون فيه. نصت هذه المادة على إمكانية حل المجلس البلدي بقرار من وزير الداخلية بناء على إقتراح من المحافظ «إذا أهمل القيام بواجباته أو ارتكب مخالفات هامة متكررة ألحقت ضرراً بمصالح البلدية». من يحدد معيار «المخالفات الهامة»؟ هي سلطة استنسابية «مشروطة»؛ لسنا أمام صلاحية مقيدة كما لسنا أمام سلطة استنسابية كاملة كالنصوص التي تمنح الوزير سلطة إعطاء أو عدم إعطاء رخصة للنقابات (قانون العمل اللبناني). طلب رئيس المجلس البلدي لبلدية الناعمة في هذا القرار إبطال قرار حل بلديته. لكن الفقرة الثانية من المادة 81 تؤسِّس لما يمكن أن يقترب من الصلاحية المقيدة لأنها تشترط ثبوت الإهمال والمخالفات بتقارير صادرة عن القائمقام أو المحافظ. لم يتثبت المجلس من هذه المخالفات لأن الدولة اكتفت بالقول بمقتضيات السلامة العامة «على أساس أن هناك تظاهرات قامت ضد البلدية». يرد المجلس بأن هذا السبب غير وارد في نص المادة 81. ومقاربته هذه هي تقييدية جداً لسلطة الإدارة، إذ إنه كان بالإمكان اعتبار أن التظاهرات هي دليل قاطع على الإهمال. لكن القاضي الإداري يلتزم التفسير التضييقي للنص: بنظره يجب على الدولة أن تُثبِّت بالمستندات والتحقيق «المخالفات الهامة والمتكررة» التي «ألحقت ضرراً بمصالح البلدية». هكذا يغدو هذا النص بفعل رقابة القاضي أقرب إلى الصلاحية المقيدة منه إلى السلطة الإستنسابية. لذا اعتبر المجلس أن قرار وزير الداخلية لا يرتكز على أساس قانوني صحيح وهو مستوجب الإبطال لتجاوز حد السلطة.

◄ إنحراف السلطة

قرار «إيلي حجيج»

تقدَّم المستدعي بمراجعته في 1991/6/16 يطلب فيها وقف تنفيذ وإبطال القرار رقم 7 تاريخ 1991/3/15 الصادر عن رئيس بلدية ذوق مكايل والقاضي بوضع اليد على عقار المستدعي رقم 1010، منطقة ذوق مكايل ويطلب أيضاً التعويض عن العطل والضرر الذي أصابه من تاريخ صدور القرار المطعون فيه. يحدِّد المجلس في هذا القرار مفهوم السلطة الاستنسابية: إن السلطة الاستنسابية الممنوحة للإدارة تعني حقها في تقدير ملاءمة اتخاذ التدبير في الظروف وللأسباب التي تفرضها المصلحة العامة، ويبقى للقضاء حق مراقبة عدم إساءة استعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والواقعية التي يمكن أن يبنى عليها القرار المتخذ. يركِّز المجلس على غاية المصلحة العامة التي يجب أن تُلهم الإدارة في جميع أعمالها، حتى في حالة تمتعها بالسلطة الاستنسابية. يتعين على الإدارة، يقول مجلس الشورى، «وهي تقوم بمباشرة عملها بما لها من سلطة استنسابية أن تخدم أوجه الشرعية المختلفة ومنها أن يأتي عملها محققاً المصلحة العامة والهدف الذي ارتآه القانون». أما إذا تخلَّت الإدارة عن المصلحة العامة وجاء قرارها هادفاً لتحقيق منفعة خاصة يكون القرار الإداري معيوباً من ناحية الغاية وبالتالي مشوباً بعيب انحراف السلطة وإساءة استعمالها. وقد تثبت المجلس في هذا القرار «ارتكازاً إلى تقرير الخبير المعيَّن من قبل رئيس مجلس الشورى أن العقار المعني (ذوق مكايل) والذي قامت البلدية بوضع اليد عليه بموجب القرار المطعون فيه مخصَّص لموظفي السفارة الإيطالية وللموظفين اللبنانيين العاملين في السفارة، وللمواطنين طالبي سمات دخول إلى السفارة أو لهم مصالح تجارية معها»، ما

أكّد لمجلس الشورى أن القرار لم يهدف للمنفعة العامة بل للمنفعة الخاصة، وان المنفعة الخاصة لم تتحقق في إطار المنفعة العامة، لذا فقد اعتبر أن «القرار يهدف حصراً إلى تحقيق منفعة خاصة مما يجعله معيوباً بعيب انحراف السلطة».

وأيضاً في قرار «يوسف مطر»[1]، حيث تقدم المستدعي بمراجعة في 1960/10/4 يطلب فيها وقف تنفيذ وإبطال كل من المرسوم رقم 3392 الصادر تاريخ 1960/2/29 والمتضمن تصديق تخطيط طرق لمنطقة الحدث والقرارات البلدية التي بُني عليها. طلب المستدعي إبطال المرسوم لأنه «هدف إلى خدمة وتحقيق مصلحة خاصة بمالك العقار ذي الرقم 26 من منطقة الحدث العقارية». وبالفعل فقد استثبت مجلس الشورى أن هذا العمل مشوب بعيب انحراف السلطة ارتكازاً على «أدلة جدية ومقنعة» وقرَّر إبطاله؛ يضيف المجلس أن الدليل قد ينتج أحياناً عن وقائع لاحقة للقرار المطعون فيه، «أي في الغالب من تصرفات أو مواقف تتخذها السلطة المختصة بعد إصدارها القرار وهي تكشف عن الدوافع التي حملتها على اتخاذه».

ج - موقف العميد «فديل» Vedel لا يصح في جميع البلدان

يمكن القول إن رقابة القاضي للملاءمة تتعزز تدريجياً، مع تعزيز سلطة القاضي ومفاهيم الحريات الفردية والجماعية والحقوق الجوهرية ومساءلة الإدارة. يؤكد الأستاذ فديل أن القاضي، عبر عمله الاجتهادي (خلق القانون) يزيد لا مفرَّ من هامش الصلاحية المقيَّدة ويخفِّض مجال السلطة الاستنسابية. ولكن لا شك أن الأستاذ «فديل» بقوله هذا ينظر شطر القاضي الفرنسي تحديداً،

(1) م.ش. يوسف خليل مطر على الدولة وبلدية الحدث (وهنري فرعون)، 1994/5/26.

الذي أظهر تحركَه الدائم في هذا الاتجاه. رأينا أن كل مسار تطور القانون الإداري هو في هذا الاتجاه (اتجاه مساءلة الإدارة وتقليص السلطة الاستنسابية)[1]. إلا أن لا شيء يؤكد هذا المسار بالمطلق. يمكن في مجتمعات أخرى (في العالم الثالث) وفي ظروف أخرى أن يساهم القاضي في توسيع رقعة السلطة الاستنسابية. وهنا نوشك الدخول في دائرة «السياسي».

أما كيف يفعل القاضي في تحريكه هذه الحدود بين الصلاحية المقيدة والسلطة الاستنسابية، لا سيما باتجاه تقليص السلطة الاستنسابية، فهو يلجأ، بحسب الأستاذ فديل، من ناحية، إلى نظرية المبادئ القانونية العامة، ومن ناحية ثانية يستند إلى نية المشترع لكي يفرض على الإدارة مثلاً إتباع هدف معين. في كلا الحالتين يرى الأستاذ فديل أن الإتجاه هو لتقليص السلطة الاستنسابية للإدارة. ففي قضية «دام ترومبييه غرافييه» /Dame Trompier-Gravier/، لم يكن ثمة أي نص يفرض على الإدارة تفسير قرارها، وتالياً فنحن أمام مسألة ملاءمة لا يمكن أن يمارس القاضي رقابة عليها. لكن القاضي لجأ إلى مبدأ قانوني عام (حقوق الدفاع) ليحوِّل هكذا رقابة الملاءمة إلى رقابة شرعية، معتبراً أن الإدارة تخالف الشرعية عندما لا تحترم حقوق الدفاع.

ولكن، تجدر الإشارة إلى أن هذا التحليل، يَعتبر بصورة غير مباشرة أن اللجوء إلى نظرية المبادئ القانونية العامة يصبُّ دوماً

---

(1) لقد أنشأ هذا المسار في الاجتهاد الفرنسي رقابة التناسب بين الكلفة والمكاسب (في مشاريع التزامات الأشغال العامة): م.ش.ف. 20 تشرين الأول 1972، سوسييتي سيفيل سانت ماري دو لاسومبسيون /Société civile Sainte-Marie de l'Assomption/، مجموعة لوبون، ص657. وقد أعمل القاضي الإداري اللبناني هذه القاعدة في بعض قراراته.

في اتجاه تقليص السلطة الاستنسابية للإدارة، فيما يمكن استخدام هذه المبادئ لتوسيع السلطة الاستنسابية للإدارة (باسم مبدأ السلامة الاجتماعية للمواطن مثلاً، والذي يشكل جزءاً من الفئة الأولى من هذه المبادئ التي يعرضها الأستاذ فديل تحت عنوان «الحريات العامة والحقوق الفردية»). وفيما يخص النية المفترضة للمشترع، فإن القاضي، هنا أيضاً، يمكن أن يذهب باتجاه تقليص أو عدم تقليص السلطة الاستنسابية.

في أي حال، إذا كان الفقه الفرنسي ينحو هذا المنحى الإطلاقي فذلك، بالتأكيد، لتأثره بواقع فَرضَ نفسه في التحليل: واقع الاجتهاد الإداري الفرنسي الذي سار دوماً في اتجاه توسيع مساحة الصلاحية المقيَّدة وتقليص السلطة الاستنسابية للإدارة. هذا الواقع لا يقوم بالضرورة في جميع المجتمعات. ففي المجتمع الفرنسي، كما يبدو ذلك أكيداً من خلال تحليل فديل، يستخدم القاضي الإداري السلطات الواسعة التي يتمتع بها لخلق قواعد جديدة عبر قضم عناصر «ملاءمة» وضمِّها إلى بناء الشرعية. نرى أن هذا الإتجاه هو إطلاقي إلى حد كبير: لا شيء يمنع القاضي من قضم عناصر «شرعية» وضمِّها إلى بناء الملاءمة! هل يسير الاجتهاد الإداري اللبناني في ذات الاتجاه الفرنسي أم أنه على العكس من ذلك يسير باتجاه قضم عناصر شرعية وضمها إلى بناء الملاءمة. في رأينا الاجتهاد اللبناني سائر في الاتجاه الأول، ولكن ببطء وخجل.



الفصل السادس

أصول المحاكمات لدى مجلس شورى الدولة

تختلف القواعد المتبعة في أصول المحاكمات بين القضاء الإداري والعدلي. بعضها تلحظه النصوص وبصورة خاصة المرسوم الرقم 10434 للعام 1975 وبعضها الآخر من صنع الإجتهاد. لتبيان استقلالية أصول المحاكمات الإدارية يجدر ذكر المادة 84 من نظام مجلس الشورى التي تنص على ما يلي: «يعين المقرِّر الشكل الذي تجري فيه أعمال التحقيق، ويستوحي في ذلك المبادئ الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية دون أن يكون ملزَماً بالتقيد بها حرفياً ويحرص على أن تكون جميع أعمال التحقيق كاملة ومجردة ويكون حق الدفاع محترماً». يتضح من هذا النص أن القواعد المدنية هي الاستثناء ولا يُستندُ إليها إلا عند ملاءمتها للقواعد الخاصة بالقانون الإداري وعدم تعارضها معها.

ولقد خصص نظام مجلس الشورى لأصول المحاكمات الإدارية مساحة واسعة: ففي الفصل الثاني من الباب الرابع نجد المواد من 67 حتى المادة 113 وجميعها تتناول قواعد أصول المحاكمات لدى

مجلس الشورى. كما تنص المواد 114 حتى 121 (الفصل الثالث من الباب الرابع) على أصول المحاكمة لدى مجلس الشورى بصفته مرجعاً استئنافياً أو تمييزياً. وتنص مواد الفصل الرابع والخامس على المراجعة نفعاً للقانون وعلى تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة.

الفقرة الأولى

الخصائص الأساسية لأصول المحاكمات الإدارية

أولاً: الصفة الخطية للمحاكمة الإدارية

في المحاكمة الإدارية لا يستند القاضي إلا على الوثائق المكتوبة ولا يحق للمتقاضين شرح مواقفهم والإدلاء بما لديهم إلا كتابياً. ثم أنه في المحاكمات الإدارية لا جلسات علنية بل تبادل لوائح خطية.

ثانياً: الصفة الإستقصائية للمحاكمة الإدارية

في الدعوى الإدارية لا يهيمن الفرقاء كما في حالة الدعوى المدنية، بل أن القاضي هو الذي يقود الدعوى حتى نهايتها. لذا يقال إن الدعوى الإدارية تتميز بالإستقصاء والتحري. فالقاضي الإداري هو الذي يقضي بضرورة إجراء التحقيق ويتفحص الوثائق ويقول متى تصبح الدعوى جاهزة للفصل.

في «عبدو شهيد الحاج»، م.ش.ل، تاريخ 2004/10/14،

م.ق.إ، 2006، ص 507، يقرر الشورى أنه وخلافاً لما هي الحال عليه بالنسبة للمبادئ العامة الواردة في قانون الأصول المدنية فإن القاضي الإداري هو الذي يتولى تسيير الدعوى بالنظر للطابع الإستقصائي لأصول المحاكمات الإدارية caractère inquisitorial de la procédure وذلك عملاً بأحكام المادتين 84 و85 من نظام مجلس شورى الدولة.

نتيجة للطابع الإستقصائي لأصول المحاكمات الإدارية فإن القاضي الإداري يبدي تساهلاً ملحوظاً في ما يتعلق بالأصول المحددة لتقديم المراجعة واللوائح من قبل الفرقاء وبيان الأسباب القانونية.. فالقاضي الإداري يأخذ بالمطالب المُدلى بها في الاستدعاء واللوائح اللاحقة له حتى ولو لم يتم الإدلاء بها في فقرة المطالب وفي خاتمة اللائحة الأخيرة، طالما عرض النزاع قد تم بصورة تمكن القاضي من استخلاص الأساس القانوني للمراجعة أو المطالب موضوع النزاع.

ثالثاً: الصفة السرية للمحاكمة الإدارية

ما عدا القرار النهائي الذي يصدر بصورة علنية، فإن الجلسات التي يعقدها القاضي الإداري ليست علنية ولا يحق إلا للفريقين المتقاضيين الاطلاع على مستندات الملف.

رابعاً: الكلفة البسيطة للمحاكمة الإدارية

إن الرسوم المفروضة على الدعوى المدنية هي أعلى من تلك المفروضة في المحاكمات الإدارية، ويعود سبب ذلك إلى كون الدعوى الإدارية مقادة وموجهة من قِبَل القاضي.

خامساً: المراجعة الإدارية لا توقف تنفيذ القرار الإداري

تنص المادة 77 من نظام الشورى اللبناني على أن «المراجعة لا توقف تنفيذ القرار المطعون فيه». إن للمجلس أن يقرر وقف تنفيذ هذا القرار بناء على طلب صريح من المستدعي إذا تبين أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً.. كما لا يجوز وقف التنفيذ إذا كانت المراجعة ترمي إلى إبطال مرسوم تنظيمي، وبصورة عامة عندما يكون القرار المطعون به متعلقاً بالحفاظ على الأمن والسلامة العامة والانتظام العام والصحة العامة من مثل منع بيع دواء مضر، أو منع إلقاء محاضرة مسيئة لعلاقة مع دولة أجنبية.

يمكن أن يبت مجلس الشورى بطلب وقف التنفيذ بقرار منفصل أو أن يضم طلب وقف التنفيذ إلى الأساس ليبت به ضمن القرار النهائي. في حالة صدور قرار من المجلس بوقف التنفيذ لا تستطيع الإدارة إلا الرضوخ لهذا القرار وتنفيذه وإذا لم تفعل فهي تقع في فعل التعدي، ما ينقلُ الصلاحيةَ للقضاء العدلي، لما في ذلك من انتهاك لحريات وحقوق الأفراد.

في قرار «جمعية الصداقة الهندية»، 1998/7/13. م.ق.أ. 1999، ص 631، يقول المجلس إن «استدعاء المراجعة يخلو من أية إشارة إلى طلب وقف التنفيذ ومبرراته باستثناء عبارة دوِّنت بخط اليد في مطلع الاستدعاء (مراجعة إبطال مع طلب وقف التنفيذ)، لذا يكون طلب وقف التنفيذ مستوجباً الرد شكلاً واستطراداً يقتضي ضمُّه للأساس لجهوزية المراجعة للقرار».

في قرار «سعيد وحنين»، تاريخ 2005/2/28، غير منشور، تقدم المستدعيان بمراجعة في 2005/2/27 يطلبان فيها وقف تنفيذ قرار

منع التظاهر الصادر عن وزير الداخلية لأن هذا التدبير يمس بحرية الرأي والتعبير (التظاهر لاستنكار عملية اغتيال الرئيس رفيق الحريري). يستند المجلس إلى المادة 77 التي تنص على أنه لا يجوز وقف التنفيذ إذا كانت المراجعة ترمي إلى إبطال مرسوم تنظيمي، وبصورة عامة عندما يكون القرار المطعون به متعلقاً بالحفاظ على الأمن والسلامة العامة والانتظام العام والصحة العامة. ثم يرى أن القرار المطعون فيه والمطلوب تنفيذه يتضمن الطلب إلى جميع القوى الأمنية اتخاذ كل التدابير اللازمة للحفاظ على الأمن والنظام، ما يدل على أنه من فئة القرارات التي تهدف إلى الحفاظ على الأمن والسلامة والتي لا يجوز وقف تنفيذها عملاً بأحكام المادة 77 من نظام مجلس الشورى.

في قرار فرنسي، تاريخ 13 كانون الأول 2007، رفض قاضي العجلة في مجلس الشورى وقف تنفيذ قراري تسمية المستدعي كمحام عام لدى محكمة التمييز وإحلال آخر محله في الوظيفة التي كان يشغلها (مدعي عام). تقدم السيد «بلي» Blais بمراجعة لوقف تنفيذ هذين القرارين على أساس المادة 521 .L-1 من قانون القضاء الإداري التي تُخضع إتخاذ قرارات وقف التنفيذ هذه لتوفر العجلة ولشكوك فعلية في شرعية هذه القرارات. رأى القاضي الإداري أن شرط العجلة لا يقوم إلا عندما يضر القرار الإداري بصورة خطيرة ومباشرة بمصلحة عامة، بمصلحة المستدعي أو بالمصالح التي يدافع عنها.

كما ردّ القاضي الفرنسي المراجعة التي تقدم بها رئيس الجمعية الدينية الإسلامية لمنطقة «أنطوني» بوجه قرار المركز الجامعي Crous إقفال صالة من البيت الجامعي الطلابي المخصصة للصلاة استناداً إلى ضرورة ضمان الأمن واستعادة الحوار حول هذا الموضوع[1].

(1) Ordonnance du juge des référés du 6 mai 2008, N° 315631, M. Mouhamed B.

وفي قرار لمجلس شورى الدولة اللبناني، رقم 396 تاريخ 2007/04/06 يقرر الشورى عدم قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر عن لجنة الاعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية في محافظة مدينة بيروت والقاضي بتحديد القيمة التأجيرية لمأجور في عقار من منطقة ميناء الحصن العقارية «لأن المراجعة اصبحت جاهزة للحكم مما يقتضي ضم الطلب إلى الأساس».

سادساً: الأصول المستعجلة

تمنح المادة 66 الجديدة من نظام مجلس الشورى المعدَّل بالقانون الرقم 227 تاريخ 2000/5/31 رئيس مجلس الشورى أو رئيس المحكمة الإدارية أو من ينتدبه من القضاة أن يعيِّن بناء على طلب صاحب العلاقة وخلال أسبوع من ورود الطلب خبيراً يكلَّف بمعاينة الوقائع التي من شأنها أن تسبب مراجعة لدى المحاكم الإدارية أو مجلس شورى الدولة.

يبلَّغ القرار إلى من يُحتمل أن يدَّعى بوجهه ويُدعى لحضور الكشف. يحدِّدُ رئيس مجلس الشورى أو رئيس المحكمة أو القاضي المنتدب من قبله أتعاب الخبير.

◄ التدابير الضرورية لحفظ الحقوق

منحت المادة 66 إذاً رئيس مجلس شورى الدولة قبل تقديم أية مراجعة الصلاحية في أن يتخذ في حالة العجلة وبناء على طلب صاحب العلاقة خلال أسبوع على الأكثر من ورود الطلب، جميع التدابير الضرورية الممكنة المؤقتة والاحتياطية التي من شأنها حفظ الحقوق ومنع الأضرار وذلك من دون التعرض لأصل الحق. كما له أن يقرر تقديم كفالة. ولكن لا يحق لقاضي العجلة اتخاذ تدابير أو

إجراءات من شأنها وقف تنفيذ عمل إداري أو بعضه. في «شركة المدينة للخدمات الطبية»، تاريخ 1999/2/10، م.ق.إ، 2003، ص204، طلبت المستدعية إلزام المستدعى ضدها تمكينَها من إخراج الأدوية من عنابر المرفأ والتصرف بها واستطراداً المحافظة عليها دون تصرف إلا بموجب قرار قضائي. اعتبر الشورى اللبناني أن ما يُطلب يرمي إلى إعاقة تنفيذ قرار إداري منع المستدعية الإستيراد، ما لا يجوز بناء على الفقرة الأخيرة من المادة 66 من نظام الشورى.

تُرد المراجعة لعدم الاختصاص في حالة عدم غياب الخطر المحدق. في قرار «المهندس لطف الله الحاج» تقدم المستدعي بتاريخ 2000/1/13 بمراجعة مستعجلة لإتخاذ تدبير بتكليف وزارة البيئة تشكيل لجنة إستلام (إستلام الأعمال التي نفذها لحساب الوزارة المذكورة في بعض بلدات البقاع). رد الشورى بأنه ضمن الشروط الواجب توفرها لإختصاص قاضي العجلة أن يكون «هناك عجلة ناتجة عن خطر محدق» توجب التحرك السريع «لمنع ضرر مؤكد قد يتعذر تعويضه أو إصلاحه إذا حدث». تبين للشورى أن حق المستدعي غير معرض لخطر انهيار النقد أو لأي خطر آخر وطالما «أنه في حال ثبوت مسؤولية الإدارة عن الإمتناع في إستلام الأعمال يكون له حق المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به».

في «يوليا سيربيريانا»، 1999/12/14، مجلة القضاء الإداري، 2003، العدد الخامس عشر، ص221، في موضوع مراجعة مستعجلة لإبطال قرار ترحيل المستدعية من الأراضي اللبنانية وإبطال القرار برفض الطلب بإعطائها الإقامة رد الشورى أن الطلب بوقف قرار الإدارة الخطي أو الشفهي بترحيل المستدعية يعتبر مردوداً لعدم جوازه قانوناً طالما أنه لا يحق للرئيس في قضايا العجلة ووفقاً للمادة 66 إتخاذ أي تدبير بوقف تنفيذ العمل الإداري أو منعه. أما

في ما خص الطلب الثاني، يضيف الشورى، والمتعلق بإبطال قرار «رفض الإدارة إعطاءها الإقامة على الأراضي اللبنانية فإنه يخرج عن صلاحية رئيس مجلس شورى الدولة أو الرئيس المنتدب الناظر في الأمور المستعجلة لتعلق الطلب بأصل الحق والذي يعود أمر النظر به إلى الغرفة المختصة».

◄ إلزام الخصم بدفع سلفة

لرئيس مجلس شورى الدولة دون التعرض لأصل الحق، بناء على طلب صاحب العلاقة الذي قدَّم دعوى في الأساس أن يلزم خصمه بأن يدفع له سلفة عن قيمة المبلغ المطالب به عندما تكون مراجعته مرتكزة على أسباب جدية وهامة.

◄ الاعتراض

يجوز الاعتراض على قرار العجلة المتخذ خلال مهلة ثمانية أيام من تاريخ التبليغ. يُفصل الاعتراض في غرفة المذاكرة بقرار على حدة خلال أسبوع من دون إتباع أية اصول أخرى ويشترك المقرر في الحكم.

لا تتمتع قرارات العجلة بقوة القضية المقضية ويمكن تعديلها أو الرجوع عنها بناء على طلب أحد الفرقاء إذا طرأت ظروف جديدة تبرر ذلك.

◄ يمكن مراجعة رئيس المحكمة الإدارية أو من ينتدبه في حال الإخلال بموجبات الإعلان وتوفير المنافسة التي تخضع لها الصفقات العمومية والاتفاقات المتعلقة بإدارة المرفق العام.

أما الأشخاص المؤهلون للادعاء هم ذوو المصلحة لإبرام العقد والذين يمكن أن يتضرروا من هذا الإخلال، وكذلك ممثل الدولة في الإدارة المعنية.

تجوز المراجعة قبل إبرام العقد وللمجلس أن يأمر المخل بالتقيد بموجباته وأن يعلق توقيع العقد أو تنفيذ كل قرار متعلق به. كما يمكنه أيضاً إبطال هذه القرارات ومحو البنود المعدَّة لكي تُدرج في العقد..

◄ قرار «شركة شيخاني وشركاه»

قرَّر مجلس الشورى في «شركة شيخاني وشركاه»، 1997/10/10، م.ق.إ، 1999، ص 29، أنه بحسب الفقرة الأولى من البند الثاني من المادة 66 المعدَّلة في العام 1993 لا لزوم في حالة العجلة أن يسبق طلب صاحب العلاقة مذكرة ربط نزاع نظراً لطبيعة هذا التنازع. كانت الشركة المستدعية قد طلبت من رئيس مجلس الشورى بوصفه قاضي عجلة اتخاذ التدابير الضرورية المؤقتة والاحتياطية التي من شأنها حفظ الحقوق ومنع الإضرار بعد إقصائها من قبل لجنة المناقصات عن مناقصة مديرية الدفاع المدني. يرد الشورى بداية أن العجلة هي المرتكز الأساسي لقبول طلب العجلة الذي يهدف إلى الوقاية من تفاقم حالة ضارة أو تحديد حالة غير شرعية أو الحفاظ على المصلحة العامة. ثم يوضح أن العجلة تقدَّر بطريقة واقعية بالنظر لميزة وخصوصية كل مراجعة.

أما وقائع القضية فهي أن مديرية الدفاع المدني أعلنت عن طريق المناقصة العمومية عن حاجتها لعدد من الآليات ووضعت دفتر شروط ضمنته ضرورة وضع تأمين مؤقت يجب أن يغطي

مدة لا تقل عن ثلاثة شهور من تاريخ تقديم العرض. وقد حصلت الشركة بالفعل من بنك بيبلوس على كفالة من 1997/9/23 حتى 1997/12/23. لكن لجنة المناقصة أقصت الشركة بحجة أنه كان عليها تقديم كفالة حتى 1997/12/24. رأى المجلس أنه «إذا كان لا يحق مبدئياً لقاضي العجلة التعرض لأصل الحق غير أن هذا المبدأ لا يمنعه من أن يأخذ بالاعتبار قيمة إدعاء ما»..

وبما أنه يستفاد جلياً من الكفالة المصرفية التي قدمتها الشركة أن المصرف إلتزم إما بدفع الكفالة، إما بتقديم كفالة جديدة تخضع لذات الشروط.. «وبما أن حلول موعد فض العروض محدد بتاريخ 1997/10/23 تمهيداً لتحديد المشترك الذي سترسي عليه المناقصة. وبما أنه يوجد في المراجعة الحاضرة عجلة ماسة وضرورة إذ إن فوات المهلة المحددة (1997/10/24) من شأنه أن ينشئ حالة ضارة.. وأن يسبب بالتالي دعوى محتملة ومطالبة الإدارة بعطل وضرر جراء هذا التصرف. لذا يقتضي إلزام لجنة المناقصات بقبول إشتراك الشركة المستدعية كون الكفالة المقدمة منها تتصف بالمواصفات القانونية وتتوافر فيها الشروط المنصوص عليها في المادة 7 من دفتر الشروط الخاص.

■ قضاء العجلة في موضوع الحريات

حقق المشترع الفرنسي قفزة نوعية بإصداره القانون الرقم ل521-2 في العام 2000 حيث شرَّع إمكانية رفع دعوى مستعجلة أمام القضاء الإداري عند انتهاك إحدى الحريات الجوهرية.

أراد المشترع الفرنسي عبر هذا المفهوم ضمان حماية قضائية خاصة بالحريات العامة الجوهرية. يطلق القاضي الإداري إجراء

العجلة، أي أنه يطلب من الإدارة التصرف بصورة معينة لتجنب حصول انتهاك خطير وغير شرعي بصورة فاقعة لحرية أساسية يرتكبه شخص من أشخاص القانون. وكي يتحرك القضاء ينبغي أن تقوم هذه الشروط الثلاثة جميعها: مجلس شورى فرنسي، 8 شباط 2001؛ مجلس شورى فرنسي، الكونفدرالية الفرنسية للعمال المسيحيين، 3 أيار 2005.

تجدر الملاحظة أن الاستدعاء في موضوع العجلة - حريات يخضع لشروط بسيطة: فهو ليس مرتبطاً بدعوى في الأساس ولا يلزم تعيين محام. على القضاء التدخل بسرعة كبيرة (48 ساعة) ما يعني أن محرك القضية هو العجلة.

يقدر القاضي موضوعياً قيام أو عدم قيام شرط العجلة انطلاقاً من مجمل ظروف القضية. يأخذ القاضي بعين الاعتبار ليس وحسب الانتهاك الخطير الواقع على الشخص المعين جراء القرار الإداري ولكن أيضاً اعتبارات متعلقة بالمصلحة العامة تبرر إتخاذ إجراء العجلة لحماية موضوع الحريات.

سابعاً: المراجعة نفعاً للقانون

يمكن لهيئة القضايا في وزارة العدل أن تتقدم تلقائياً أو بناء على طلب الوزير المختص بمراجعات نفعاً للقانون ضد كل قرار إداري أو قضائي مبرم. وإذا قضى مجلس شورى الدولة بالإبطال فلا يمكن لقرار الإبطال هذا أن يفيد المتخاصمين أو يسيء إليهم. وتُعتبر دعاوى القضاة والدعاوى المقدمة نفعاً للقانون من صلاحية مجلس القضايا حكماً.

على سبيل المثال أبطل مجلس الشورى (مجلس القضايا)

القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة رقم 568 تاريخ 26 نيسان 1966 نفعاً للقانون بعد أن تقدمت الدولة اللبنانية عبر رئيس هيئة القضايا في وزارة العدل بمراجعة تطلب فيها إبطال هذا القرار الصادر عن مجلس الشورى والقاضي بإلزام الدولة بأن تدفع للمستدعين تعويضاً عن الأضرار التي لحقت بمصبنتهم في طرابلس خلال حوادث 1958 استناداً إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. وبالفعل فأن مجلس الشورى أبطل هذا القرار معتبراً «أن الأضرار التي تتعدى الحالات الفردية أو المحدودة وتَبلُغ في مداها تلك التي حصلت أثناء حوادث 1958 لا يمكن التعويض عنها.. إلا عن طريق المشترع الذي يعود له وحده أن يُحمِّل الجماعات العامة هذه المخاطر.

في قرار آخر صادر في 2004/2/5 رد الشورى على مراجعة نفعاً للقانون بإبطال القرار الاداري رقم 203/93-94 الصادر عن مجلس شورى الدولة «لانه من حق الدولة استعمال العقارات المستملكة أصلا لغاية استعمالها كساحات عامة لغايات اضافية اخرى تتعلق بالمنفعة العامة طالما ان الغاية الاساسية للاستعمال مؤمّنة ولا تعارض بين الاستعمالين».

وفي قرار آخر صادر في 2003/6/12 قرر الشورى ردّ المراجعة اساساً وعدم قبول طلب إبطال الحكم الصادر عن مجلس الشورى نفعاً للقانون وذلك «لأن القرار المطلوب ابطاله لم يخالف القانون وهو صحيح، فالقرار رفض طلب اعادة المحاكمة وناقش جميع اسباب الدعوى فلا يوجد خطأ في وصف المراجعة». ويضيف الشورى أنه «لا توجد مخالفة للأصول الجوهرية، وقد ناقش القرار موضوع مهلة المراجعة ومسألة القرار الضار. ويحق للقاضي تفسير القانون بوجهة نظر مخالفة لأحد الفرقاء لجهة وصف القرار المطعون فيه، وان تعليله

جاء صحيحا وكافياً. ولكن إن وصف القرار ليس سبباً من اسباب إعادة المحاكمة وكذلك تقدير الوقائع. وقد قامت المحكمة بالردّ على الإدّعاءات، ولم تهمل الردّ على سبب أساسي في الدعوى. بالإضافة إلى أن أسباب الحكم جاءت متطابقة مع الواقع الراهن لملف الدعوى بعكس ما تدلي به الجهة المستدعية».

في قرار آخر صادر في 2002/2/21 قرّر الشورى قبول مراجعة الابطال نفعاً للقانون. وأبطل حكم مجلس الشورى المطعون فيه «نظراً لمخالفته القانون ولوجود خطأ في احتساب مهلة الطعن التي قرر على أساسها رد مراجعة إعادة المحاكمة لورودها خارج المهلة».. لأن الشورى اعتبر أن المهلة تسري من تاريخ التبليغ في الأحكام الصادرة في دعاوى الدولة، وذلك وفقاً لأحكام المادة 16 من المرسوم الاشتراعي رقم 151 تاريخ 1983/9/16 (تنظيم وزارة العدل)، ولا تسري من تاريخ صدور الحكم والعلم به فقط او الاطلاع عليه. وان قرار مجلس الشورى المطعون فيه استند الى المادة 80 من نظام مجلس شورى الدولة رقم 10434 تاريخ 1975/6/14 في حين انه اغفل المادة 16 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/151 التي كان يجب عليه الاستناد إليها».

ﷺ ﷺ ﷺ

الفصل السابع

شروط قبول المراجعة القضائية
لدى مجلس شورى الدولة

لا تنظر المحكمة بموضوع الدعوى إذا لم تتوافر شروط قبول المراجعة. وهذه الشروط تتعلق بالقرار المطعون به، بصفة المتقدم بالمراجعة، بمهلة المراجعة، بإنتفاء طريق الطعن الموازي، وبشكل المراجعة.

الفقرة الأولى

الشروط المتعلقة بالقرار المطعون به

ينص نظام مجلس الشورى اللبناني في مادته 67 على ما يلي: «لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام مجلس شورى الدولة إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية». يجب إذاً أن يكون القرار المطعون به قراراً إدارياً متمتعاً بقوة التنفيذ، ومضراً

بمصلحة من مصالح المستدعي.

أولاً: يجب أن يتمتع القرار بقوة التنفيذ

أي أن يكون قراراً نافذاً. لا يمكن تقديم طلب الإبطال، تنص المادة 105 من نظام مجلس الشورى، إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر.

بمعنى آخر لا يمكن تقديم مراجعات طعن بالأعمال الإدارية غير النافذة التي لا تقبل مراجعات الطعن ضدها[1]، أي التعاميم الوزارية والتعليمات والتدابير الداخلية والتمهيدية والتنبيهات والمعلومات ووجهات النظر.

ثانياً: ضرورة قيام قرار إداري مسبق

قلنا إنه لا يمكن التقدم بدعوى ضد الإدارة إلا إذا كانت موجهة ضد قرار إداري مسبق (المادة 67 المذكورة أعلاه). ولكن ما العمل إذا لحق الفرد ضرر جرّاء عمل قامت به الإدارة دون أن يكون بين يديه قرار ما؟

- مذكرة ربط النزاع

في هذه الحالة الأخيرة (حالة غياب قرار) وهي حالة القضاء الشامل يجب على الفرد أن «يستفزّ» (كما يُقال) الإدارةَ كي يستحصل على قرار يمكّنُه من الطعن لدى مجلس الشورى، وهذا ما نصت عليه المادة 68 من نظام مجلس الشورى: «إذا لم تكن السلطة قد

(1) نحيل هنا إلى فصل «الأعمال الإدارية» من الجزء الأول من هذا الكتاب.

أصدرت قراراً فيتوجب على ذي العلاقة أن يستصدر مسبقاً قراراً من السلطة المختصة، ومن أجل ذلك يقدم إلى السلطة طلباً قانونياً فتعطيه بدون نفقة إيصالاً يذكر فيه موضوع الطلب وتاريخ إستلامه. وإذا لم تجبه السلطة على طلبه خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها الطلبَ المقدم منه، اعتُبر سكوتُها بمثابة قرار رفض». هذا ما يُسمى بلغة القانون الإداري «مذكرة ربط النزاع».

ومن غير الضروري أن تشتمل المذكرة على المطالبة بتعويض محدد بدقة؛ ولكن إذا كانت لا تخضع لشروط شكلية معقدة فأنها ينبغي أن تكون على قدر من الوضوح.

في قرار «محمد حسين الطفيلي»، تاريخ 2000/3/1، مجلة القضاء الإداري، العدد 15، 2003، صفحة 420، يقرر الشورى أن القانون لا يفرض صيغة معينة محددة لعريضة ربط النزاع ولا يعتبر «عدم تضمينها لمقدار التعويض سبباً لعدم استيفائها لمقومات اعتبارها رابطة للنزاع، بل يكفي أن تحتوي على ما يبين نطاق الضرر اللاحق برابط النزاع ومداه والنية في مراجعة القضاء في حال عدم اتخاذ التدابير الآيلة لوضع حد له». ولقد ضمَّن المستدعي مذكرته الإشارة إلى أن الإشغال غير القانوني للشقة يوجب بدل المثل. لذا اعتبر الشورى أن المذكرة مستوفية لمقومات اعتبارها رابطة للنزاع.

عندما يكون النزاع قائماً مع الدولة فإن الوزير يمثل الدولة وهو السلطة التي يجب تقديم المذكرة لديها. في «الدكتور بلّان ضد الدولة» يقرر مجلس الشورى اللبناني أن الاستدعاء المقدم إلى المدير العام لا يشكل مذكرة ربط نزاع: مجلس شورى تاريخ 1969/6/23. كما أنه يقرر في «أبو ظهر ضد بلدية صيدا» (تاريخ

1975/3/13) أن ربط النزاع مع المحافظ وتقديم المراجعة ضد البلدية يجعل المراجعة غير مسموعة ومردودة شكلاً لعدم سبقها بمذكرة ربط نزاع مع البلدية المعينة.

في قرار آخر «أ.خ.ت. ضد الدولة وبلدية بيروت»، تاريخ 1962/5/28، تُعتبر قانونيةُ المذكرة التي قدمت خطأً إلى المحافظ والتي أحالها هذا الأخير إلى البلدية التي لم تنفِ هذه الإحالة وأجابت عليها.

في قرار «أميل عيسى الخوري»، تاريخ 1998/2/17، م.ق.أ، 1999، 320، طلبت الجهة المستدعى ضدها رد المراجعة شكلاً لأن الجهة الصالحة لربط النزاع بعد إعلان حالة الطوارئ هي وزارة الدفاع الوطني وليس وزارة الداخلية وأن ربط النزاع مع جهة غير صالحة في مراجعات القضاء الشامل يُفقد المراجعة العنصر الأساسي الذي ترتكز أليه. ردَّ الشورى أن إعلان حالة الطوارئ كان يقضي بوضع كافة القوى المسلحة بأمرة وزارة الدفاع وهذا لا يعفي وزارة الداخلية من مسؤوليتها عن الأمن الداخلي والسلامة العامة.. خاصة وأن مرسوم إعلان حالة الطوارئ رقم 67/7509 بُنِيَ على اقتراح وزيري الداخلية والدفاع بحيث يكون ربط النزاع مع وزارة الداخلية صحيحاً.

في قرار «الشيخ عبد الكريم الحر»، تاريخ 2001/11/6، م.ق.إ، عدد 17، 2005، ص 115، يقرر الشورى رداً على ربط نزاع تقدم به المستدعي في 1973/12/14 في موضوع قرار اتخذه وزير المالية باسترداد قيمة رواتب أربعة أشهر أن رئاسة مجلس الوزراء ليست المرجع الصالح لتقديم مراجعة ربط النزاع بل وزير المالية.

- شكل المذكرة

في ما يخص شكل المذكرة فهي لا تخضع لأصول شكلية معينة: لكن هذا لا يعني أن أي شكل يكون مقبولاً: في «ريمون إده»، تاريخ 1971/6/21، قرر مجلس الشورى أن البرقية لا تشكل مذكرة ربط نزاع لأنها لم تتضمن المطالبة بأي تعويض؛ ليست مذكرة ربط نزاع تلك التي تقتصر على لفت نظر الإدارة وعلى العكس إن اللجوء إلى عبارات الرجاء والعطف لا ينفي طبيعة المذكرة.

المقصود هنا أن المذكرة لا تخضع لأصول شكلية صارمة وهذا الأمر يقرره القاضي الإداري. فهمنا من خلال مقابلات مع قضاة من الشورى اللبناني إنهم يعتمدون اليوم أسلوباً أكثر ليونة من أجل السماح للمواطنين مقاضاة الإدارة. ما يعني أن المستدعي، حتى في حالة تقديمه لما يشبه ربط النزاع، فإن القضاء الإداري اللبناني ينزع «تسامحياً» إلى اعتبار أن ما تقدم به المستدعي في تاريخ سابق ليس مذكرة ربط نزاع كي يعطيه فرصة تقديم مذكرة «أخرى» ومقاضاة الإدارة. وأحياناً، على العكس، سوف ينزع الى الناحية الأخرى، بما له من سلطة تقدير، ليردَّ رفض الإدارة اعتبارَ أن المذكرة لا تستوفي شروط ربط النزاع.

في قرار لمجلس الشورى اللبناني «يوسف فريد صعب»، تاريخ 2001/11/20، مجلة القضاء الإداري، العدد 17، 2005، ص185، يقرر الشورى أن العبرة في تطابق المطالب الواردة في مذكرة ربط النزاع مع تلك الواردة في استدعاء المراجعة، لا تكون في وجوب اعتماد ذات الصيغة في كليهما أو ذات التعابير، وإنما العبرة هي في التوافق بين مضموني المذكرة والمراجعة.

• يجب رد المراجعة شكلاً عند الاختلاف بين موضوع المراجعة وسندها القانوني وموضوع مذكرة ربط النزاع. ولكن في قرار «شفيق رياشي على الدولة» تاريخ 1995/24/1، لم يتبين للشورى هذا العيب.

◄ التثبت من تقديم مذكرة ربط النزاع

إثر تقديم مذكرة ربط النزاع تسلِّم الإدارة صاحبَ الطلب إيصالاً باستلام المذكرة حيث يدوَّن موضوع الطلب وتاريخ الاستلام. عند تقديم المراجعة القضائية يجب إبراز الإيصال ونسخة عن مذكرة ربط النزاع. يعتبر مجلس الشورى أن عدم إبراز الإيصال لا يؤدي بالضرورة إلى رد المراجعة. المعيار هو أن يتثبت الشورى من قيام الإيصال. يرد الشورى شكلاً المراجعة في «عبد الكريم» تاريخ 1978/5/29 لعدم إرفاق الإستدعاء بإيصال إستلام مذكرة ربط النزاع.

يقرر الشورى اللبناني في «عمر عيتاني» تاريخ 1997/2/20، م.ق.إ، 1998، ص 203، أن الإيصال المنصوص عليه في المادة 58 من المرسوم الإشتراعي رقم 59/119 ليس شرطاً أساسياً لازماً لقبول المراجعة بل هو مستند إثبات لتقديم عريضة ربط النزاع وأن مجرد إبراز نسخة عن عريضة ربط النزاع مع إعطاء رقم تسجيلها وتاريخه في سجل الوزارة يكفي ويقوم مقام الإيصال.

يقع عبء إثبات تقديم مذكرة ربط النزاع على المستدعي.

◄ مهلة الجواب على مذكرة ربط النزاع

رأينا أن سكوت الإدارة (المادة 68 من نظام مجلس الشورى)

مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها لمذكرة ربط النزاع هو بمثابة قرار ضمني بالرفض. هكذا فأن المهلة تبدأ منذ وصول الطلب إلى الإدارة وفي حال عدم تسليم الإيصال أو فقدانه على المستدعي إثبات ذلك. إذا تقدَّم صاحب العلاقة بمذكرة ثانية قبل انقضاء مدة الشهرين فأن هذه المذكرة ليس من شأنها إحياء المهلة. كما لا تستطيع الإدارة قطع المهلة لأي سبب من الأسباب، كأن توجِّه لصاحب العلاقة طلباً تستوضحه فيه بعض الأمور.

لا نكون أمام رفض ضمني للإدارة في الحالتين التاليتين (نص المادة 68):

1 - إذا كانت السلطة الإدارية من الهيئات التقريرية التي لا تنعقد إلا في دورات معينة فتمدد مهلة الشهرين عند الاقتضاء حتى اختتام أول دورة تنعقد بعد تقديم الطلب. مثال على ذلك المجالس البلدية التي لا تنعقد إلا في دورات محددة. يجب في هذه الحالة أن تُحتسب المهلة من أيام انعقاد الدورات ليس إلا.

2 - إذا كان بتُّ موضوع الطلب خاضعاً لمهل قانونية تزيد في مجموعها عن الشهرين فلا يُعَدُّ سكوت الإدارة قراراً ضمنياً بالرفض إلا بعد انصرام هذه المهل.

من غير المنطقي أن يتكوَّن قرار ضمني بالرفض بعد مرور شهرين في حالات يفرض فيها القانون مدة أكبر للبت في موضوع معين: مثلاً الترخيص للشركات المغفلة يخضع لمدة ثلاثة شهور. يجب في هذه الحالة تمديد المدة شهراً إضافياً.

● مهلة الشهرين: قاعدة عامة

في أي حال وسواء تعلق الأمر بقرار الرفض الضمني أو بالقرار العادي المدة هي شهران كما تنص المادة 69 من نظام مجلس الشورى: مهلة المراجعة شهران تبدأ من تاريخ نشر القرار المطعون فيه إلا إذا كان من القرارات الفردية فتبتدئ من تاريخ التبليغ أو التنفيذ.

وبالفعل فأنه يجب منح المتقاضي فترة معقولة للتفكير بما سيقدم عليه ولكن ينبغي أيضاً السهر على الاستقرار القانوني، إذ تعمُّ الفوضى في حال تُركت المهلة مفتوحة دوماً للطعن بالقرارات الإدارية.

كما لا تُقبل الدعوى المقدمة بعد انقضاء المهلة. إلا أن صرامة هذه القاعدة دفعت الاجتهاد الإداري إلى قبول بعض حالات التمديد: فالمراجعة الإدارية الاسترحامية أو التسلسلية تقطع المهلة وتطلقها من جديد لشهرين من تاريخ تبليغ القرار الصريح أو من تاريخ القرار الضمني الصادر بشأن هذه المراجعة الإدارية ولا تنقطع المهلة إلا بسبب مراجعة واحدة. كما تمدد المهلة عندما يتقدم المستدعي خطأً أمام محكمة غير صالحة، لأن قواعد الصلاحية هي شديدة التعقيد. في اي حال يجب أن تكون المراجعة الإدارية قد تقدمت في مهلة الشهرين.

بعد انقضاء المهلة يستحيل الطعن بالقرار، حتى غير الشرعي بصورة فاقعة. إلا أنه يمكن تقديم دفع بعدم شرعية قرار تنظيمي بمناسبة تطبيق أحد الإجراءات التطبيقية لهذا القرار حتى بعد

انقضاء مهلة الطعن. يقرر مجلس الشورى اللبناني أنه «إذا لم يطعن بالمرسوم ضمن المهلة القانونية فأن الدفع بعدم مشروعيته يبقى قائماً في معرض الطعن بأي قرار متخذ تطبيقاً له: «ذي كورال كومباني»، 1997/11/17، م.ق.أ، 1999، ص 140، في موضوع الطعن بقرار صادر في العام 1994 تطبيقاً لمرسوم غير شرعي. كما يمكن في أي وقت الدفع بعدم شرعية قرار تنظيمي عندما تطرأ تغيرات مهمة في معطيات الواقع والقانون التي كانت تبرر قيام هذا القرار.

الفقرة الثانية

الشروط المتعلقة بصفة صاحب المراجعة

أولاً: شرط الأهلية

هي الأهلية ذاتها المقررة في القانون العادي: يجب أن يكون الشخص الطبيعي بالغاً عاقلاً مختاراً. والشخص المعنوي يجب أن يتوفر لديه الكيان القانوني. والمفوض للإدعاء يجب أن يمتلك تفويضاً قانونياً: وكلاء، أولياء، أوصياء، مجالس إدارة في الشركات المساهمة. يجب أن يكون الشخص الطبيعي متمتعاً بحقوقه المدنية، والشخص المعنوي متمتعاً بكيان شرعي. في أي حال هذه الأهلية متوجبة سواء كانت الجهة مدعية أم مدّعى عليها: ففي «شركة تصدير منتجات نستله»[1] يقرر الشورى أن إدارة الجمارك أصبحت

(1) مجلس الشورى، 1992/3/9، مجلة القضاء الإداري، 1992، ص 289.

منذ العام 1959 تابعة لوزارة المالية وأنه يجب تصحيح الخصومة وربط النزاع مع الوزير وبالتالي السير بالدعوى ضد الدولة باعتبار أن إدارة الجمارك لم تعد تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي.

في «عبد الرزاق الشعراني»، م ق إ، عدد 18، 2006، ص580، يقرر الشورى أن قضايا الأهلية تتعلق بالانتظام العام وعلى القاضي إثارتها عفواً؛ كما يبطل قرار قبول ترشيح المستدعى ضده وإعلان بطلان انتخابه لمنصب مختار حي السويقة في طرابلس لفقدانه الأهلية المفروضة بالقانون رقم 171 تاريخ 2000/1/6 التي تنص على أن العسكريين ومن هم في حكمهم.. لا يمكن انتخابهم أعضاء للمجلس النيابي .. إلا إذا كانوا محالين على التعاقد أو قُبلت استقالتهم قبل تاريخ الانتخاب بستة أشهر. كان أحيل المستدعى بوجهه إلى التعاقد في 2004/4/5 وأجريت الانتخابات في 2004/5/20.

إن الإجتهاد الإداري يمنح الأهلية للجمعية التي لم تعلن عن إنشائها وتالياً يمنحها حق تقديم مراجعة إبطال لتجاوز حق السلطة ضد القرارات الإدارية المنتهكة للحقوق التي تدافع عنها: م.ش.ف، 31 تشرين الأول، 1969، Syndicat de défense des canaux de la Durance، مجموعة لوبون، صفحة 462.

ثانياً: المطالبة بحق ما

يقتضي التفريق هنا بين قضاء الإبطال والقضاء الشامل، لأن دعوى الإبطال لا تقام ضد خصم بل ضد قرار إداري يراد ابطاله

وتالياً لا حاجة للمطالبة بحق سليب. فيما في دعوى القضاء الشامل ثمة حق يطالب به المستدعي.

ثالثاً: المصلحة

نصت المادة 106 من نظام مجلس الشورى أنه «لا يُقبل طلب الإبطال لتجاوز حد السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة في إبطال القرار المطعون به».

يجب أن تكون المصلحة شخصية، مشروعة ومباشرة.

في أصل هذا الشرط نجد القاعدة القديمة التي تقول بأن لا دعوى دون مصلحة. فالقضاة عندهم الكثير من العمل ولا ينبغي إزعاجهم بأي أمر غير مفيد[1].

● شخصية: للمستأجر مثلاً مصلحة شخصية تبرر طعنه بالقرار الإداري المتخذ بالتواطؤ بين الإدارة المستملكة والمالك والذي سيؤدي لإخلائه المأجور. يُطرح السؤال لمعرفة إذا ما يحق للجماعات أن تتقدم بدعاوى، مثل النقابات والجمعيات. أي هل يمكن الدفع بالمصلحة الجماعية؟ القول بذلك يعزز حقوق الأفراد.. ولكن في الوقت نفسه يؤدي إلى الإفراط والمغالاة. في أي حال التطور هو في الاتجاه الثاني.

● مباشرة: وهي تعني التأثير الأكيد للقرار المطعون فيه على المدعي. فإذا كان القرار متعلقاً بالوظيفة العامة يجب أن يكون المدعي موظفاً هو نفسه لا أحد أفراد عائلته. يُذكر أن القاضي

(1) ف. غارو، V. Garaud، المصلحة للإدعاء، أطروحة، جامعة بواتييه في فرنسا.

يقتصر دوره على معالجة المصلحة التي يذكرها المدعي وليس عليه أن يذكر تلقائياً مصلحة أخرى أكثر مباشرةً. لا يحق مثلاً لشخص أن يطالب بإبطال مرسوم متعلق بالإعلام المرئي دافعاً بمصلحته كمواطن فقط. فيما يحق له ذلك لو دفع بمصلحته كمشاهد. ولكن يحق للمدعي أن يدفع بمصلحة أخرى أثناء الدعوى. فإذا دفع مقاول بمصلحته التجارية يمكنه أثناء سير الدعوى أن يدفع أيضاً بمصلحته كمالك مجاور، وهي مصلحة أكثر مباشرةً.

في قرار للشورى اللبناني رقم 250 تاريخ 2001/12/27 يقرر الشورى قبول الدعوى المقدمة من رئيس مجلس الإدارة لأن له الصفة بالادعاء، فالإدعاء يُعتبر من الأعمال التحفظية ولا ضرورة لوجود تفويض خاص من قبل مجلس الإدارة (مصلحة مباشرة).

في الواقع شرط المصلحة المباشرة ليس بالسهل والقاضي اللبناني أضاف تلوُّناً دقيقاً في هذا الموضوع، أي أنه لم يتناول شرط المصلحة المباشرة بصورة جامدة بل اكتفى في بعض الحالات بمصلحة غير مباشرة: ففي قرار «وديع شلهوب» (مجلس قضايا)، 7 تموز 1975، أ.ق.أ، 1973-1982، ص 629، اعتبر الشورى أنه إذا «كان يشترط بصورة عامة لقبول طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة أن يكون للمستدعي مصلحة شخصية ومباشرة[1] في إبطال العمل المشكو منه، فإنه يُكتفى بما يخص الموظفين بتوفر المصلحة غير المباشرة لقبول مراجعة الإبطال بشأن القرارات الفردية غير المشروعة التي تؤدي ولو بصورة غير مباشرة أو بعيدة إلى إلحاق الضرر بهم، بحرمانهم ضمناً من إفادة منحت لسواهم أو بإيجاد مزاحمين لهم في المستقبل لا تتوافر فيهم الشروط القانونية».

(1) لنلاحظ هنا أنه لم يذكر شرط المصلحة المشروعة.

وموضوع النزاع في هذا القرار أن السيد شلهوب كان يشغل في ملاك ديوان المحاسبة وظيفة من ذات فئة ودرجة الوظيفة التي يشغلها السيد الحسامي فيكون له بالتالي مصلحة للطعن في القرار الذي أوكَلَ للسيد الحسامي القيام مقام رئيس ديوان المحاسبة مدة خلو منصب الرئيس.

● مشروعة: أي أن يمس القرار أو العمل الإداري فعلاً حقوق المدّعي. فالاجتهاد اللبناني يرفض مثلاً أن يطالب المساكن (الذي يسكن بصورة عشيق) بحق ما يعود لعشيقه لأن القانون اللبناني لا يقرُّ بعدُ بمشروعية المساكنة خارج إطار الزواج.

في قرار «ريمون القزي»، تاريخ 2001/5/9، م.ق.إ، عدد 16، 2004، ص 687، يطلب المستدعي إبطال قرار المحافظ المتضمن الترخيص للمطلوب إدخالها بإنشاء محطة محروقات من الصنف الأول في منطقة الرميلة. يقرر الشورى اللبناني أن المستدعي يفتقد للمصلحة المشروعة. يُقصد بالمصلحة المشروعة، يقول الشورى، تلك المصلحة المبنيَة على مركز قانوني للطاعن قد مسَّ به القرار المطعون فيه وهو في المراجعة الراهنة الوضعية القانونية الناشئة عن حق الأفضلية في الترخيص. في ما يتعلق بحق الأولوية للترخيص، يقول الشورى، إن المصلحة في الإدعاء تتلازم وأساس الحق وتندمج به، أي يجب أن يكون طلب المستدعي مستوفياً للشروط القانونية لكي تعتبر مصلحته قائمة. لكن الشورى يرصد أن طلب المستدعي لم يستوفِ الشروط المطلوبة ولذا فإنه يفتقد للمصلحة المشروعة للإدعاء.

يضاف شرط رابع وهو أن تكون المصلحة حالية، أي قائمة عند

تقديم المراجعة. وتبقى الدعوى مقبولة حتى لو فُقدت المصلحة أثناء سير الدعوى.

وشرط خامس: ان لا تكون المصلحة فقط محتملة: فالمرشح لوظيفة عامة معينة لا يحق له أن يعترض على نظام المكافأة طالما لم يكتسب بعد صفة الموظف.

في القضاء الشامل ثمة علاقة مباشرة بين المصلحة في الادعاء ومضمون المراجعة حيث كل شيء يستند إلى ضرر ملموس بصورة عامة. بالنسبة لمراجعة الطعن لتجاوز حد السلطة، تقدير المصلحة هو أكثر دقة بفعل الصفة الموضوعية لهذه المراجعة.

● المصلحة في الإدعاء في مراجعة القضاء الشامل:

ففي مراجعة القضاء الشامل، المستدعي الذي يطلب من القاضي أن يقر له بحق ذاتي يتمتع بالتأكيد بمصلحة للإدعاء. وهذه المصلحة قائمة في الضرر اللاحق بالمستدعي، في العقد الذي تمت مخالفة بنوده مثلاً، في الانتخابات التي تعرضت لتزوير.. في أي نوع من أنواع نزاعات القضاء الشامل وحده الشخص الذي لحق به ضرر معيَّن له مصلحة مباشرة للادعاء، لأنه تعرض لضرر مادي أو معنوي. نذكر أن الضرر المعنوي تطور كثيراً في المرحلة الأخيرة لا سيما في مجال البيئة (في الاجتهاد الفرنسي). عسى أن يلحق القاضي اللبناني بهذا المسار: اعتبر القضاء الفرنسي أن اللجوء لتوظيف عمال مؤقتين أثناء إضراب مرفق البريد يضر بالمصلحة المعنوية للنقابة الممثلة لموظفي البريد وبالتالي يبرِّرُ قبول المراجعة: م.ش.ف، نقابة الكونفدرالية الفرنسية للعمل، 18 كانون الثاني، 1980، لوبون، صفحة 30.

● المصلحة في الادعاء في مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة:

في مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة يكون كشف المصلحة أكثر صعوبة بفعل موضوعية المراجعة. هذه المراجعة لا تُقبل إلا من الذي يبيِّنُ مصلحة فردية أو جماعية.

- مصلحة فردية: من السهل تبيان مصلحة حالية، شخصية، مباشرة وأكيدة عندما تصبو المراجعة لإلغاء قرار فردي مثل رفض الإدارة منحي ترخيصاً معيَّناً، ولكن الأمر يغدو أكثر صعوبة عندما تهدف المراجعة إلى الطعن بقرار فردي متعلق بشخص آخر أو قرار إداري تنظيمي.

على هذا الصعيد إتجاه القضاء الإداري هو جد ليبرالي أقله في البلدان المتطورة مثل فرنسا: وبما أنه من الصعب ضبط هذه المسألة نظرياً وإعطاء تحديدات ومعايير كاملة فأننا نكتفي بذكر بعض القرارات القضائية المعبرة عن هذا الاتجاه: فقد قَبِلَ مجلس الشورى الفرنسي مراجعة أحد أصحاب الفنادق ضد قرار وزاري يحدد تواريخ العطل الصيفية (م.ش.ف، 27 أيار 1981، دامازيو، لوبون، صفحة 391)؛ كما اعتبر مقبولةً المراجعة التي تقدم بها أحد محبي «التخييم» ضد قرار بلدي يمنع التخييم في بلدة لا ينتمي إليها (م.ش.ف، 14 شباط 1958، أبيسي /Abisset/، لوبون 98).

الاتجاه الليبرالي يؤدي إلى قبول مراجعة المكلَّف البلدي ضد كل عمل إداري له مفاعيل على موازنة البلدية: م.ش.ف، 29 آذار 1901، كازانوفا، لوبون، 333. على العكس من ذلك لم تُقبل مراجعة

المكلَّف العادي (مكلَّف الدولة) ضد قرار وزاري ولو حمل أعباء على الموازنة.

نقرأ مثلاً في قرار «جول بستاني»[1] أن المستدعي «يطلب ترقيته من رتبة عقيد إلى رتبة عميد بصفة مؤقتة، مع ما يستتبع ذلك من نتائج وظيفية نظامية ومالية»، وبالتالي فإن مراجعته تستند إلى مصلحة وصفة أكيدتين في تقديمها.

ولكن الشورى يقرر في «محمد صبري الأرناؤوط ورفاقه/ بلدية بيروت»، تاريخ 2002/4/18، مجلة القضاء الإداري، العدد 17، 2005، ص 686، انتفاء الصفة في المراجعة المقدمة من المقاول المتعاقد مع مالك البناء المرخص له لتنفيذ مضمون الرخصة إذا كانت المراجعة ترمي إلى إبطال قرار المحافظ بالرجوع عن قرار الترخيص بالبناء، نظراً لكون الرخصة قد صدرت بإسم المالك وليس المقاول، لا سيما أن العقد الجاري بين صاحب العقار الذي صدر الترخيص بإسمه والمقاول المستدعي يُعتبر من عقود القانون الخاص التي تُلزم الطرفين بمضمونها دون سواهما ويعود اختصاص البت بنتائجها إلى القضاء العدلي.

- المصلحة الجماعية: بصورة عامة الأمور هنا هي أكثر سهولة، أي أنه من السهل كشف المصلحة الجماعية. ومن بداية القرن العشرين موقف القضاء الإداري يتطور بالاتجاه الليبرالي: يكفي إثبات أن القرار المعين يضر بأهداف الجمعية أو النقابة: كما لو تقدمت جمعية تناضل ضد تناول الكحول بمراجعة ضد قرار يمنح تسهيلات لصناع الخمرة: م.ش.ف، 27 نيسان 1934، الرابطة

(1) مجلس الشورى، 1991/11/4، مجلة القضاء الإداري، 1992، ص 170.

الوطنية ضد الإدمان على الكحول، لوبون، 493. لكن لا تُقبل بصورة عامة المراجعة المقدمة من هيئة عامة ضد قرار فردي، بل على الشخص الذي «يصيبه» القرار التقدم بالطعن. ولكن يحصل أحياناً أن يضر قرار فردي بمصلحة جماعية لهيئة أو جمعية معينة: كما عندما يتم تعيين شخص في وظيفة ما، فيما لا يملك المؤهلات الكافية: م.ش.ف، 12 حزيران 1959، النقابة المسيحية لوزارة الصناعة والتجارة، لوبون، 360.

لإثبات أن القرار بمنح الصفة أو عدم منحها هو على قدر من الصعوبة نكتفي، على سبيل المثال، بذكر أن مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة اللبناني اعتبر أن للرابطة المارونية الصفة بتقديم مراجعة الطعن بمرسوم التجنيس، أما المقرِّر فقد طلب رد المراجعة على اعتبار أن المخولين بالدفاع عن حقوق الطوائف هم «رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً[1].

- في غموض عبارتي المصلحة والصفة

يستخدم الشورى اللبناني عادة عبارتي المصلحة والصفة معاً. وقد اعتاد الاجتهاد الإداري على استخدام العبارة التالية: «المصلحة التي تمنح للمدعي الصفة». ثمة تداخل بل تماثل إذاً بين المفهومين. عندما يكون للمدعي مصلحة أصبح يمتلك الصفة. والقانون أحياناً يمنح صفة الادعاء لأفراد معينين، ما يعني أن هؤلاء أصبحوا يكتسبون تلقائياً المصلحة في الادعاء (كطلب الطلاق في القانون المدني). ولا يمكن أن يكون لغيرهم مصلحة في الادعاء. من هنا نلاحظ صعوبة التمييز بين المصطلحين في قرارات الشورى اللبناني كما سنرى ذلك من خلال قرار «غندور» لمجلس الشورى

(1) السفير 13 شباط 2003.

اللبناني والذي سنعرض له نظراً لأهميته على أكثر من صعيد وحيث سنلاحظ أن القاضي الإداري اللبناني يستخدم القاعدة التي تقول بأن المصلحة تمنح الصفة ولكنه يستخدم أحياناً العبارتين (المصلحة والصفة)، كما نلاحظ أن الصفة ملحقة إلحاقاً تزيينياً ليس إلا.

◄ قرار «غندور»

يقرِّرُ مجلس الشورى اللبناني أن المصلحة «تبقى غير متوفرة إذا كان الطعن يرمي إلى إبطال تعيين موظف لا تتوفر في من تقدَّم بمراجعة الإبطال أهليةُ الحلول محله»: مجلس الشورى (مجلس القضايا)، قرار رقم 167، في 27 نيسان 1978، إجتهاد محكمة حل الخلافات ومجلس شورى الدولة، 1973-1982، 507. لنتوقف أمام هذا القرار:

تقدم السيد ضاهر غندور بتاريخ 1974/2/12 بمراجعة لدى مجلس شورى الدولة يطلب فيها إبطال المرسوم رقم 6782 تاريخ 1973/12/17 بصورة جزئية لجهة تعيين السيد نصرت حيدر (مستشاراً معاوناً في ملاك مجلس الشورى) وإعتبار هذا التعيين غير نافذ استناداً إلى أحكام الفقرة السادسة من المادة 13 من المرسوم الإشتراعي 112/59[1] وبصورة إستطرادية وقف تنفيذ هذا التعيين.

أدلى المستدعي أن له مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة في إبطال التعيين المطعون فيه لأنه سبق له أن تقدم بطلب لتعيينه مستشاراً معاوناً في ملاك مجلس شورى الدولة أرفق به المستندات

(1) اذا كان التعيين مخالفاً الاصول القانونية، فيعتبر غير نافذ، ولا يترتب لصاحب العلاقة اي حق مكتسب من جرائه حتى يستصدر من المرجع القضائي المختص قراراً مبرما بقانونيته.

التي تثبت حيازته الشروط المفروضة للتعيين وأن إبطال التعيين المطعون فيه يتيح له فرصة إختياره للمركز الذي يشغر بنتيجة الإبطال. كما أدلى أنه «إذا كان هو من الطائفة السنية والسيد حيدر من الطائفة الشيعية فإن الإدارة تعتمد سياسة مرنة نسبياً فيما يتعلق بعدالة التمثيل الطائفي».

وفي الأساس أدلى السيد غندور أن تعيين السيد حيدر مخالف لنص المادة 8 من المرسوم الاشتراعي 59/119 المعدلة بالقانون 66/16 والمتعلقة بتعيين المستشارين لدى مجلس شورى الدولة، فالشروط الثلاثة التي نصت عليها هذه المادة غير متوافرة به.

ردَّ الشورى في موضوع مصلحة المستدعي لتقديم المراجعة بأن نظام المجلس يشترط للإدعاء مصلحة شخصية، مباشرة ومشروعة (المادة 96 من نظام مجلس الشورى السارية المفعول عند تقديم المراجعة وهي مماثلة في أي حال للمادة 106 من نظام المجلس الحالي)، ويضيف بما أن المادة 95 من الدستور اللبناني نصت على أن تمثَّل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة دون أن يؤول ذلك إلى الإضرار بمصلحة الدولة (قبل تعديل العام 1990) وبما أن المادة 96 من المرسوم الإشتراعي 59/112 أكدت هذه القاعدة بقولها: «تُراعى في تعيين الموظفين أحكام المادة 95 من الدستور»، ما يعني بنظر المجلس أن حق الاختيار مُنح للإدارة لتقدر الأمور بما لها من سلطة استنسابية.. وخلص الشورى إلى أن الإدارة راعت اعتبارات التوزيع الطائفي لملء المراكز الخمسة الشاغرة لوظيفة مستشار معاون وأن المستدعي لا ينتمي إلى ذات الطائفة التي ينتمي إليها السيد حيدر المطعون في تعيينه، ولا تتوفر فيه أهلية الحلول محله لأن ذلك يؤدي إلى الإخلال بالتوزيع الطائفي الذي اعتمدته الإدارة كونها تملك حق الملاءمة والاستنساب.

نعتقد أن الشورى يستخدم خطأ ملفوظة اهلية عندما يقول ان المستدعي «لا تتوفر فيه أهلية الحلول». برأينا من الاصح القول إن المستدعي يفتقد للمصلحة المشروعة في الادعاء إذ هو يتمتع بالاهلية والصفة.

● في قرار «أوقاف مطرانية بيروت المارونية..»، 14 أيار 1982، حيث تقدمت الجهة المستدعية بطلب إبطال مرسوم متعلق بتصديق تصميم ونظام توجيهي، ردّت الدولة برد المراجعة لعدم ثبوت المصلحة والصفة. أجاب الشورى أن المصلحة قائمة مستنداً إلى الخريطة التي تثبت أن الكنيسة قائمة على العقار الواقع ضمن المنطقة المشمولة بالمرسوم..

وفي موضوع الصفة يقرر الشورى أنه بما أن الأسقف أو الرئيس الروحي هو الولي على أوقاف طائفته ضمن حدود أبرشيته على ما هو وارد في المادة 269 من قانون الأحوال الشخصية للطوائف الكاثوليكية والمادة 110... ويملك بالتالي الصفة للادعاء بإسم الوقف..

● صفة الإدعاء كنتيجة للمصلحة

أعتقد إذاً أن مجلس الشورى اللبناني يعتبر أن صفة الإدعاء هي نتيجة للمصلحة في الإدعاء. ففي قرار «عاطف عون»، رقم 705 تاريخ 1980/10/22، إجتهاد محكمة حل الخلافات ومجلس شورى الدولة، 1973-1982، ص 512، قرَّرَ الشورى أن الشخص الذي تتوفر لديه الأهلية للتعيين بوظيفة معينة (تعيين قضاة متدرجين) تكون له المصلحة والصفة للطعن في التعيينات في هذه الوظيفة. نجح السيد عون في مباراة لتعيين قضاة أصيلين لكنه طعن في تعيينات

قضاة متدرجين. رأى الشورى أن «المراجعة مستوجبة الرد لأنها مقدمة ممن لا تتوفر لديه المصلحة التي تعطيه الصفة لطلب إبطال المرسوم المتعلق بتعيين قضاة متدرجين». نفهم إذاً إنه بنظر الشورى المصلحة تعطي الصفة، أي أنه لا يميز بين المفهومين بل يعتبرهما مكمِّلين لبعضهما. لا سيما أنه يكرر ما قرره في نهاية القرار: رد المراجعة لعدم توفر المصلحة وبالتالي الصفة لتقديمها[1].

◄ نلاحظ أن مجلس الشورى اللبناني لا يذكر دوماً الصفة التي تبرر قبول أو رفض قيام مصلحة. فهو يكتفي بالقول بعدم قيام مصلحة وعلينا أن نفهم أن المقصود غياب الصفة.. ففي قرار «وفيق حسن علاء الدين»، مجلس القضايا، 23 نيسان 1975، أ.ق.أ، 1973-1982، ص 646، وفي نزاع حيث يطلب المستدعي تنفيذ نتائج مباراة بعد انقضاء سنة على إعلان نتائجها (تعيين ملازمين في إدارة الجمارك)، يقول المجلس إن هذه المراجعة المتعلقة بالطعن في مضمون المذكرة المطعون فيها والمنطوي على إعلان إلغاء المباراة التي فاز المستدعي فيها لمرور سنة على إعلان نتائجها تكون بحالتها الحاضرة مردودة لعدم وجود مصلحة قائمة للمستدعي وبالتالي لعدم الصفة. نلاحظ أيضاً هنا كيف أن عدم الصفة يُستنتجُ من غياب المصلحة، ما يدعو للاستغراب، إذ إن المستدعي كان له المصلحة في تنفيذ نتائج نجاحه في الامتحان لكنه فقد الصفة بعد مرور سنة على إعلان النتائج. في رأيي ينبغي فصل المفهومين ولو أن القانون اللبناني لا يتكلم إلا على المصلحة (مادة 106 من نظام مجلس الشورى). نعتقد أن ثمة خلطاً بين المصلحة

(1) طَرَحَ موضوع ترشيح السيدة ميرنا المر لانتخابات المتن إشكالية المصلحة والصفة للادعاء أمام المجلس الدستوري: قرار المجلس الدستوري رقم 2002/5.

والصفة وأن الصفة مستنتجة من المصلحة. هذا صحيح إذا نظرنا توسعاً لمفهوم المصلحة، إلا انه من الأفضل الفصل بين المصطلحين، أي معالجة الامر على مرحلتين: أولاً الصفة (موظف، أستاذ) ثم المصلحة بشروطها الثلاثة.

■ قرار ملفت

في قرار «جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات»، الصادر في 2003/11/18 [1] عن مجلس الشورى اللبناني يتبع مجلس الشورى منهجاً مختلفاً تماماً لأنه يعالج في فقرة الصفة والأهلية وفي فقرة أخرى مسألة المصلحة.

في رأينا كان يمكن هنا تناول الصفة ليس إلا. لأن الأهلية la capacité لا تُطرح إلا سلبياً، أي عندما لا يتمتع المستدعي بالأهلية (البلوغ، وضع وظيفي سليم، عدم صدور حكم قضائي يمنع المستدعي من ممارسة حقوق المدنية، إلخ..).

بحق يعالج الشورى بداية مسألة الصفة في هذا القرار ليقرر أن المستدعية التي تقدمت ببيان تأسيس جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات وخلافاً لأقوال الدولة تتمتع بصراحة المادة الثامنة من قانون الجمعيات اللبناني (للعام 1909) بأهلية التقاضي (والمقصود هنا الصفة) بمجرد تسليمها بيان تأسيسها إذ إن الدولة ملزمة في هذه الحالة تسليم العلم والخبر من دون إبطاء..

وفي فقرة أخرى مستقلة يعالج الشورى مسألة المصلحة

(1) أنظر تعليقنا على هذا القرار في مجلة العدل، العدد 1، 2005، ص 136.

ليثبت أن للجمعية مصلحة أكيدة في إبطال البلاغ الصادر عن وزير الداخلية المتضمن إلزام الجمعيات إجراءات تنظيمية معينة تحت طائلة سحب العلم والخبر من كل جمعية تخالف مضمون هذه التعليمات لأن هذا البلاغ ينشئ موجبات ويفرض عقوبات في حال مخالفته.

• مراجعة الرابطة المارونية لإبطال مرسوم التجنيس

في قرار مجلس الشورى اللبناني المتعلق بموضوع الطعن بمرسوم التجنيس الذي تقدمت به الرابطة المارونية والصادر في 2003/5/25 يتناول المجلس برحابة صدر مسألة الصلاحية فيدحض بذلك رأي الدولة التي طلبت رد المراجعة لإنتفاء الصفة والمصلحة للرابطة المارونية باعتبار ان «قانون الجمعيات لا يسمح بالتقاضي في ما يتجاوز مصالح أعضاء الجمعية ولأن المرسوم المطعون فيه لم يتعرض الى حقوق ومصالح أي طائفة من الطوائف المعترف بها قانوناً، كما انه لم يمس بمصالح المستدعية»، وتضيف الدولة أن الرابطة المارونية لم تبين نوع الضرر الذي لحق بها، كما لم تقدم الدليل على وجوده مما يجرّد ادلاءاتها من أي أساس واقعي أو قانوني.

لكن الرابطة ردت بأن لها المصلحة في إبطال المرسوم المطعون فيه لأنه يمس أهدافها كما هي محددة في نظام انشائها وهي «المحافظة على حقوق ومصالح الطائفة المارونية وعلى مكانتها الاجتماعية والثقافية والسياسية في لبنان والعالم»، مضيفة أن مرسوم التجنيس هذا يضر بحقوق الطائفة المارونية ومصالحها ويعرّض مكانتها للخطر بسبب إخلاله بميثاق العيش المشترك بين العائلات الروحية وإخلاله بالتوازن والاستقرار الاجتماعي

والسياسي وبالمساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين من جراء التجنيس الحاصل لعدد كبير من الأشخاص من طوائف مختلفة.

وأجاب الشورى مركِّزاً على أن الاجتهاد الإداري يُبدي تساهلاً في النظرة الى مفهوم المصلحة في مراجعة الإبطال، وعلى أن الاجتهاد والفقه الإداريين يعتبران أن الضرر الناتج عن القرار الإداري يمكن أن يكون مادياً أو معنوياً، ويشترطان في كل حال أن تتحقق علاقة ترابط وثيقة بين العمل الإداري المطعون فيه وبين مركز الطاعن القانوني وأهدافه. وأضاف أنه «إذا كان لا يمكن لرابطة أو لجمعية من جمعيات الحق الخاص، مهما كانت الأهداف التي تعلنها في نظامها الأساسي، أن تحتكر صفة تمثيل الطائفة التي ينتمي إليها أعضاؤها، أو أن تدعي لنفسها دون غيرها حق تمثيل هذه الطائفة للدفاع عن مصالحها.. إذا كان ذلك غير ممكن، إلا أنه نظراً للتساهل الملحوظ الذي يبديه الاجتهاد الإداري في ما خص الإبطال، رغبة منه في الوصول الى إبطال عمل إداري مغاير للقانون وذلك حفاظاً منه على مبدأ الشرعية وصيانة المصلحة العامة.. ونظراً للظروف التي أحاطت بالمرسوم المطعون فيه، مع ما قد يتأتى عنه من نتائج على صعيد التوازنات الداخلية والوفاق الوطني، يمكن اعتبار مصلحة المستدعية متوافرة، لا باعتبارها ذات صفة لتمثيل الطائفة المارونية، بل للأسباب المدرجة في هذه الحيثية، واستناداً الى مجمل التعليل السابق المتعلق بالصفة والمصلحة».

ثمة قرارات تدلل على أن الشورى بدأ يتخذ موقفاً ليِناً في موضوع الصفة والمصلحة والأهلية: ففي قرار «الجبهة اللبنانية»، تاريخ 2002/2/25، مجلة القضاء الإداري، العدد 17، 2005، 502، يقرر الشورى إن الاجتهاد يميل إلى التساهل في نطاق قضاء الإبطال لجهة تقدير مسألة صفة وأهلية الأشخاص المعنويين

في القانون الخاص ومن بينهم الجمعيات، ويعتبر أن الجمعيات غير المعلنة أو المنحلة تتمتع بالصفة اللازمة للادعاء متى اقترنت بالمصلحة لمباشرة مراجعة الإبطال طعناً في بعض القرارات التي تمسّها مباشرةً او تطال كيانها واستمرار تكوينها او الأهداف التي تدافع عنها، كالقرارات المتعلقة بمنحها العلم والخبر او بحلها. ثم يضيف الشورى أن المراجعة تُردُ لعدم ثبوت الصفة للادعاء وبالتالي لعدم توافر المصلحة لدى الجمعية المستدعية إذا لم تضع الجمعية المستدعية بناء لطلب المجلس أي مستند أو إفادة او وثيقة رسمية لأجل تمكينه من التثبيت من صحة التمثيل ومن صفة ومصلحة الجهة المستدعية للإدعاء.

يلحق مجلس الشورى اللبناني التطور الذي حققه مفهوم الصفة والمصلحة في الاجتهاد الإداري العالمي المتقدم وذلك في قرار نعتبره «ثورياً» أقله من حيث العبارات التي يستخدمها الشورى: «إيلي ماليك باسيل ورفاقه ضد الدولة ووزارة الشؤون البلدية والقروية»، تاريخ 2002/5/29، مجلة القضاء الإداري، العدد 16، 2005، ص847، حيث يؤكد الشورى أن اجتهاده درج على اعتبار أن لكل مكلّف في نطاق بلديته مصلحة وصفة للمداعاة بكل ما يتعلق بالشؤون البلدية من الناحية الادارية والمالية، لما لها من تأثير مباشر على مصالحه. العبارات الإطلاقية المستخدمة مهمة للغاية لأنها يمكن أن تحمل تفسيراً واسعاً جداً يصب في مصلحة الممارسة الديمقراطية للعلاقة بين المواطن والإدارة. إذا طبقنا بصورة واسعة هذا المفهوم مستندين إلى النهج الإطلاقي الذي يعتمده الشورى فإن هذا يمكن أن يعني أنه يحق لأي مواطن لبناني أن يتقدم بدعوى تعويض أو إبطال ضد أي قرار بلدي على سبيل المثال بمجرد أن يرتبط العمل المشكو منه «بالشؤون البلدية من الناحية الادارية والمالية، لما لها من

تأثير مباشر على مصالحه». هل سينظر الشورى بالمراجعة التي يتقدم بها مواطن لبناني ضد بلديته حيث يشكو فيها من الضجيج، أو من روائح القمامة، أو للمطالبة بتعويض مالي جراء فقدان مراكز للصحة العامة ينبغي على البلدية إنشاؤها، أو حضانات للأطفال أو حديقة عامة أو مكتبة عامة ولو متواضعة لقراءة الصحف، أو المطالبة بتعويض عن الكسب الفائت جراء عرقلة السير المتأتية من وعورة طريق صغيرة لم تنتهِ الأشغال عليها منذ ما يزيد السنة؟

الفقرة الثالثة

الشروط المتعلقة بالمهل

تنص المادة 69 من نظام مجلس الشورى على أن: «مهلة المراجعة شهران تبتدئ من تاريخ نشر القرار المطعون فيه، إلا إذا كان من القرارات الفردية فتبتدئ المهلة من تاريخ التبليغ أو التنفيذ. وإذا كان القرار الإداري قراراً ضمنياً بالرفض ناتجاً عن سكوت الإدارة فمهلة الشهرين المنصوص عليها في الفقرة السابقة تبتدئ اعتباراً من انتهاء المدة المعينة في المادة 68 (شهران)».

أراد المشترع بهذا ضمان حقين في آن: حق الفرد في دراسة القرار الصادر خلال مهلة معقولة، وحق الإدارة في أن يسود الأمن أو الاستقرار القانوني في العلاقات بين الإدارة والأفراد. إذا مُنح الأفراد حق الطعن في القرارات الإدارية في أي حين لسادت بالتأكيد حالة من الفوضى القانونية.

فالمهلة هي من الانتظام العام بحيث لا يمكن الاتفاق بين الإدارة والأفراد على تجاوز النصوص المتعلقة بها، كما يمكن أثارتها عفواً من قبل القاضي وفي أي مرحلة من مراحل المحاكمة.

أولاً: مدة المهلة

القاعدة العامة تحدد هذه المهلة بالشهرين (المادة 69). لكن القانون عيَّن في بعض الحالات مهلاً خاصة أخرى: نذكر مثلاً مهلة ثمانية أيام للطعن بصحة الانتخابات الاختيارية والتي تسري من تاريخ إعلان النتائج؛ ومدة الثلاثين يوماً للطعن بالقرارات التأديبية، وسنة للمطالبة بالتعويض عن الحقوق المكتسبة على المياه الداخلة في الأملاك العامة وغير المعترف بها لأصحابها. وكذلك المهل الخاصة بالطعن استئنافاً وتمييزاً لدى مجلس الشورى، وبالقرارات الصادرة عن مختلف الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية.

ثانياً: كيف تُحتسب المهلة؟

تُعملُ هنا النصوص المتعلقة باحتساب المهل والمنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية (المواد 315 و316): لا تدخل إذاً في احتساب المهلة الساعة واليوم اللذان تبدأ بهما المهلة. أما اليوم والساعة اللذان تنتهي فيهما المهلة فيدخلان في احتسابها. وتُحسب المهلة من تاريخ ابتدائها إلى التاريخ الذي يقابله في الأشهر التالية على أن يحتسب يوم العطلة الرسمية.

بالنسبة لقرار الرفض الضمني فأن مهلة الشهرين تبدأ بعد شهرين من التزام الإدارة الصمت. هكذا إذا استلمت الإدارة عريضة ربط النزاع في 5 نيسان 2008 تبتدئ مهلة المراجعة في حال عدم الإجابة من قبل الإدارة في 6 حزيران 2008 لتنتهي في 6 آب

2008. نلاحظ أنه لا يضاف يوم إضافي بين المهلتين. تُرَدُّ أي مراجعة يتم تقديمها بعد 6 آب.

أما إذا صدر قرار صريح من الإدارة قبل انتهاء مهلة الشهرين تسري من جديد منذ تاريخ هذا القرار مهلةُ الشهرين.

◄ **بدء سريان المهلة:**

طبقاً للمادة 69 من نظام مجلس الشورى إذاً تبدأ المهلة من تاريخ نشر القرار (القرارات العامة) وفي حالة القرارات الفردية فتبدأ من تاريخ التبليغ أو التنفيذ.

الطريقة العامة للنشر هي النشر في الجريدة الرسمية، إلا أن القانون يعيِّنُ أحياناً طرقاً أخرى للنشر (لصقاً على باب البلدية، في الصحف، نشرات خاصة بالوزارة..). عندما ينص القانون على طريقة معينة للنشر فأنه يقتضي إتباع هذه الطريقة. كما ينبغي أن يُنشر القرار بكامله، أو بصورة لا تطرح أي التباس حول فحواه.

في ما يخص القرارات الفردية تتبع الإدارة طريق التبليغ الضروري لسريان مهلة المراجعة. يتم التبليغ للشخص المعني بالذات وفي مقامه الحقيقي أو المختار أو أي محل آخر (محل العمل، أو محل يتردد إليه..).

لا يمكن إطالة مهلة المراجعة برفض التبليغ أو رفض التوقيع أو رفض سحب الكتاب البريدي المضمون. ولكن لا يعتبرُ «تبليغاً صحيحاً التبليغ الذي يحصل للزوجة التي لا تقيم مع زوجها في

مسكن واحد»: «بربر حكيم»، م.ش، 22 آذار 1979، إجتهاد القضاء الإداري، 1973-1982، ص 879.

ثالثاً: طرق إطالة مهلة المراجعة

لا يجوز تعديل مهلة المراجعة وإن وافقت الإدارة على ذلك لأن مهلة الشهرين المنصوص عليها في المادة 69 هي من الانتظام العام. لكن المادة 70 من نظام مجلس الشورى نصت على ثلاث حالات لانقطاع مهلة المراجعة يضيف القضاء إليها حالة القوة القاهرة.

أ - طلب المعونة القضائية

إذا طلب صاحب العلاقة ضمن مهلة المراجعة المعونة القضائية، في هذه الحال تبتدئ مهلة المراجعة مجدداً اعتباراً من تاريخ إبلاغ صاحب العلاقة القرار الصادر بشأن المعونة القضائية.

ب - المراجعة الإدارية الاسترحامية أو التسلسلية

إذا تقدم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها، في هذه الحال تبتدئ المهلة من جديد من تاريخ تبليغ القرار الصريح أو من تاريخ القرار الضمني الصادر بشأن هذه المراجعة الإدارية ولا تنقطع المهلة إلا بسبب مراجعة واحدة.

قرر مجلس الشورى في قرار «الشيخ عبد الكريم الحر»، تاريخ 2001/11/6، م.ق.إ، عدد 17، 2005، ص 115، أن المستدعي لا يمكنه أن يقطع المهلة القانونية للطعن بقرار إداري صريح بتقديمه مذكرة استرحامية إلا مرة واحدة بموجب المادة 71 من نظام مجلس الشورى.

- شروط تقديم المراجعة الإدارية:

- يجب أن تقدَّم المراجعة في موضوع قرار إداري لا قضائي.
- يجب أن تتضمن المراجعة مطالب محددة (التعويض، تعديل قرار..).
- يجب تقديم المراجعة إلى السلطة الإدارية ذاتها التي أصدرت القرار أو السلطة التي تعلوها.
- يجب تقديم المراجعة بعد صدور قرار برفض المطالب التي تعرضها عريضة ربط النزاع.
- يجب تقديم المراجعة خلال مهلة المراجعة القضائية: شهران ابتداءً من تبليغ القرار أو نشره أو تنفيذه.
- لا تُقطع مهلة المراجعة القضائية إلا بمراجعة إدارية واحدة.

ج - إقامة الدعوى أمام محكمة غير مختصة

تنقطع مهلة المراجعة إذا تقدَّم صاحب العلاقة لدى محكمة غير صالحة، في هذه الحال تبتدئ المهلة مجدداً من تاريخ إبلاغه الحكم.

يجوز أن تكون المحكمة غير المختصة محكمة عدلية أو إدارية. تبتدئ مهلة المراجعة من جديد من تاريخ إبلاغ الحكم.

د - القوة القاهرة

الحرب والثورات وما أشبه ذلك، كل هذه الأحداث تقطع مهل المراجعة لأنها خارجة عن إرادة المستدعي ولم يكن بإمكانه ترقبها أو استبعادها.

يتدخل المشترع في مثل هذه الحالات ويصدر قوانين تقطع بموجبها المهل. هذا ما فعله المشترع اللبناني خلال الحرب اللبنانية مرات عدة:

نقرأ في «شركة الأنابيب الوطنية»[1] أنه يستفاد من المرسوم الاشتراعي رقم 83/12 المعدل بالمرسوم الإشتراعي رقم 83/66 والمرسوم الإشتراعي رقم 85/18 ومن القانون رقم 91/50 أن جميع المهل القانونية والقضائية والعقدية - ما عدا تلك التي أستثنيت صراحة بموجب أحكام خاصة - قد عُلِّقت في الفترة الزمنية من 1975/4/14 حتى 1991/5/23 ومن بينها مهل استئناف قرارات لجان الاعتراضات على الضرائب والرسوم.

رابعاً: مفعول انقضاء المهلة

أ - القاعدة العامة

لا تُقبل المراجعة بعد انقضاء المهلة القانونية، سواء تعلق الأمر بالقرارات التنظيمية أو بالقرارات الفردية. وسقوط الحق هو من الانتظام العام وبالتالي فلا يجوز استبعاده بإتفاق الخصوم. وبعد أن يحدد في الاستدعاء موضوع الطلب والأسباب القانونية التي

(1) 1992/4/8، مجلة القضاء الإداري، 1992، ص 343.

تبرره تعتبر لغواً الطلبات الإضافية والأسباب القانونية الجديدة التي يدلي بها المستدعي أثناء الدعوى إلا إذا كانت مهلة المراجعة لم تنقض بعد.

على أنه يجب على المجلس أن يبت في الأسباب القانونية التي لها صفة الانتظام العام وإن لم يدلِ بها أحد. يقرر مجلس الشورى على سبيل المثال عدم قبول الطلب الجديد للمستدعي الرامي إلى إبطال قرار سابق صادر بحقه من المجلس التأديبي بعد طلبه إبطال مرسوم صرفه من الخدمة وانقضاء المهلة.

ثمة حالة حيث يمكن الطعن بقرار حتى بعد انقضاء المهلة: إنها حالة القرار التطبيقي الفردي لقرار تنظيمي لم يطعن به أحد ضمن مهلة الشهرين. إذا اتخذت الإدارة قراراً فردياً يختص بي تطبيقاً لقرار تنظيمي أعتبرُه غير شرعي، يمكنني الطعن بالقرار دافعاً بأنه جاء يُطبقُ قراراً تنظيمياً غير شرعي. هذا ما يُسمى الدفع بعدم الشرعية والذي تطرقنا له سابقاً. في هذه الحالة يمكن أن يقرر القاضي الإداري عدم شرعية القرار المتخذ بحقي لتوافقه مع قرار تنظيمي غير شرعي ولكنه لا يستطيع إبطال القرار التنظيمي الأساسي.

- حالة قرار فردي (إجراء فردي mesure d'application) رفض القضاء تطبيقه لعدم شرعية القرار التنظيمي المستند إليه: مجلس شورى فرنسي، 23 تشرين الثاني 1951، مارسين روسكي Marcin Rowski.

◊ حالة قرار تنظيمي تطبيقاً لقرار تنظيمي غير شرعي: مجلس شورى فرنسي، 15 تموز 1954، لجنة الدفاع عن خبراء المحاسبة.

2 - المراجعة نفعاً للقانون

كما سبق وأشرنا تنص المادة 122 من نظام مجلس الشورى على أنه لهيئة القضايا في وزارة العدل أن تتقدم تلقائياً أو بناء على طلب الوزير المختص بمراجعات نفعاً للقانون ضد كل قرار إداري أو قضائي عندما يكون هذا القرار قد أصبح مبرماً. وإذا قضى مجلس شورى الدولة بالإبطال فلا يمكن لهذا القرار أن يفيد المتخاصمين أو يسيء إليهم.

هو حق ممنوح إذاً لهيئة القضايا وللوزراء للطلب من مجلس الشورى إعادة النظر بقرار قضائي أو إداري لتجنب ترسخه قاعدةً قانونيةً اجتهادية.

في قرار «زخرف سليمان»، تاريخ 2003/1/2، م.ق.إ، 2007، عدد 19، ص 438، يسند الشورى موقفه إلى قرار قضائي صدر نفعاً للقانون. في الوقائع تقدم المستدعي بمراجعة في العام 2001 يطلب فيها إبطال قرار الرفض الضمني والقول بحقه بالاستفادة من معاش تقاعدي تبعاً لخياره وذلك وفقا لأحكام القانون رقم 90/37. كان المستدعي قد قبض تعويض صرفه بموجب قرار صدر في 1992/12/8. مراجعته تهدف إذاً إلى تعديل تعويض الصرف. لكن القانون الرقم 90/37 لم يحدد مهلة للاعتراض على تعويض الصرف. في حال غياب النص يجب الركون بحسب الشورى إلى ما ينص عليه نظام التقاعد والصرف من الخدمة وهي ستة شهور. إلا أن المستدعي لم يتقدم بمراجعته خلال هذه المهلة وهي تكون بالتالي مستوجبة الرد.

لكن الشورى يرد في الأساس على طلب المستدعي على سبيل الاستفاضة فيقول إن المستدعي يطلب الاستفادة من القانون 90/37

لأن النص المذكور يوليه حق الخيار بين معاش تقاعدي وتعويض صرف وأنه اختار المعاش التقاعدي لكن الإدارة قررت تخصيصه بتعويض صرف. كما يدلي المستدعي بأنه في وضع مماثل لوضع المقدّم إدوار سعادة الذي كان تقدم بتاريخ 1992/5/28 بمراجعة لتصفية حقوقه على أساس المعاش التقاعدي وأن الشورى أقر بحقه بالاستفادة من معاش تقاعدي وفق القانون رقم 90/37 ولو لم يكن قد قضى 25 سنة لاستحقاق المعاش التقاعدي.

يرد الشورى بأن مجلس القضايا قد أصدر قراراً بتاريخ 2001/2/22 في مراجعة نفعاً للقانون أبطل فيها قراراً مماثلاً لحالة إدوار سعادة هو قرار العقيد الركن أنطوان نعيم أبو عرب الذي استفاد من معاش تقاعدي تبعاً لخياره.

يضيف الشورى إن الغاية من المراجعة نفعاً للقانون المنصوص عليها في المادة 122 من نظام المجلس تصحيح مسار الاجتهاد في للمستقبل والحؤول دون ترسيخ وضع أو حل قانوني خاطئ في القرار المطعون فيه؛ لذلك لم يعد الاجتهاد الوارد في قرار أنطوان سعادة موضوع بحث أو تطبيق بعد صدور القرار نفعاً للقانون في قضية العقيد الركن أنطوان نعيم أبو عرب.

إن القانون 90/37 لم يعط الضابط المستقيل حق الخيار بين المعاش التقاعدي وتعويض الصرف الذي تحكمه نصوص قانونية عادية وإلزامية، بل فقط امتيازات وتسهيلات في احتساب التعويض.

هذا يعني أن المستدعي أراد الاستناد إلى قرار قضائي خاطئ تم التراجع عنه بقرار نفعاً للقانون وأن مدة الخمس عشرة سنة خدمة هي ضرورية للحصول على معاش تقاعدي.

ج - المراجعة التبعية

المراجعة التبعية أمام القضاء الإداري هي مستوحاة من مفهوم الاستئناف التبعي والتمييز التبعي في أصول المحاكمات المدنية وهي تعني أن الخصم الذي يرضخ للحكم يمكنه أن يستأنف أو يميز هذا الحكم إذا أستأنفه أو ميَّزه خصمه حتى بعد انقضاء المهلة. وهي لا تُقبل إلا من شخص كان خصماً في المراجعة المستأنفة أو المميَّزة ولا تُقبل إلا ضد الخصم المستأنِف أو المميِّز ولا تُقبل إلا بما يخص القرار المستأنف أو المميز كما لا تُقبل إذا رُدَّ الاستئناف أو التمييز الأصلي (أنظر: حاتم، القانون الإداري، ص 264-265).

د - الطلبات المقابلة

في الدرجة الأولى من الدعوى يقدِّم المدعي طلبات تساند حججه في ما يدعيه؛ يواجهه المدَّعَى عليه بتقديم طلبات مقابلة يتوقف قبولها على قبول الطلبات الأصلية. أما الحكم برفض الطلبات الأصلية فإنه ينتج عنه رفض قبول الطلبات المقابلة. ولا تُقبل هذه الطلبات إلا من خصم يحق له تقديم المراجعة الأصلية.

الفقرة الرابعة

إنتفاء طريق الطعن الموازي بالنسبة لدعوى الإبطال

لا تُقبل دعوى الإبطال إذا كان المستدعي يفيد من طريق آخر من طرق المراجعة يوصله إلى النتيجة نفسها. «لا يُقبل طلب الإبطال

بسبب تجاوز حد السلطة، تقول المادة 107 من نظام مجلس الشورى، ممن يمكنه اللجوء إلى مراجعة قضائية أخرى للحصول على النتيجة نفسها». وهذه القاعدة هي إعمال للقاعدة العامة التي تقول بأن المشترع عندما يصدر نصاً خاصاً (تعيين محكمة خاصة) فأن هذا النص الخاص يشذ عن القواعد العامة وينبغي تطبيقه.

والمراجعة الموازية تخضع للأصول التالية:

- يجب أن تكون المراجعة الموازية مراجعة قضائية. فالمراجعة الإسترحامية ليست مراجعة موازية بل مجرد تظلم.

- يجب أن تؤدي المراجعة الموازية إلى النتيجة نفسها التي تؤدي إليها مراجعة الإبطال.

- يجب أن تكون من نوع المراجعة القضائية المباشرة المقامة لدى مرجع قضائي غير قاضي الإبطال.

في «حليم قربان»، 2003/6/23، م.ق.إ، 2007، عدد 19، ص 1100، وفي مراجعة ترمي إلى إبطال قرار الرفض الضمني بتصحيح قيود السجل العقاري ورفع إشارة التعدي الموجودة على صحيفة عقار المستدعي العينية يقرر الشورى أنه عملاً بأحكام المادة 80 من القرار رقم 188 تاريخ 1926/3/15 فإنه في كل الحالات التي يرد بها أمين السجل رئيس المكتب العقاري طلب تسجيل أو ترقين فإن قرار الرد قابل للاستئناف أمام محكمة محل العقار. وهذه المحكمة هي التي تصدق قرار الرد إذا كان مبنياً على سبب قانوني وإلا فتأمر أمين السجل بالتسجيل.. يقتضي إذاً رد المراجعة لأن شروط المراجعة الموازية متوافرة.

وكذلك في «معروف شعبان»، 2003/9/30، م.ق.إ، 2007، عدد 19، ص 1273، وفي مراجعة تصبو إلى إبطال مرسوم متعلق بإعلان منطقة ضم وفرز يعتبر الشورى أن لجوء المستدعي إلى القاضي المشرف على أعمال الضم والفرز من شأنه في حال حصوله أن يؤدي إلى النتيجة نفسها التي قد تقترن بها مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة الحاضرة.

الفقرة الخامسة

الشروط المتعلقة بشكل المراجعة

◄ المراجعات الفردية

تُرفع مراجعات الأفراد باستدعاء يودع قلم المجلس ويجب أن يشتمل هذا الاستدعاء على ما يلي (المادة 72):

- إسم المستدعي وشهرته ومهنته ومحل إقامته وعند الاقتضاء إسم المستدعى بوجهه وشهرته ومهنته ومحل إقامته.

- موضوع الاستدعاء وبيان الوقائع وذكر النقاط القانونية المبني عليها الاستدعاء.

- ذكر الأوراق المرفقة بالاستدعاء.

- تعيين محام:

بداية يوجب نظام المجلس تقديم المراجعة بواسطة محام، باستثناء المنازعات التأديبية والانتخابية وسائر المنازعات التي تطبق فيها الاصول الموجزة. ومع ذلك يستحسن الاستعانة بمحام حتى في هذه المنازعات بالنظر لخصوصية أصول المحاكمات الادارية التي قد يتسبب عدم مراعاتها في إضاعة حقوق المستدعي.

كما تنص المادة 73 على ما يجب أن يرفق بالاستدعاء:

- نسخ عن الاستدعاء يصدّق عليها المستدعي أنها طبق الأصل ويكون عددها موازياً لعدد الخصوم في الدعوى.
- نسخة مصدق عليها أنها طبق الأصل عن القرار المطعون فيه أو عن الإيصال المنصوص عليه في المادة 68.
- إفادة من القاضي أو رئيس المحكمة الناظر بالدعوى الأساسية إذا كانت المراجعة مقدمة بشأن طلب تفسير أو تقدير صحة عمل إداري.
- نسخة عند الاقتضاء عن القرار القاضي بمنح المستدعي المعونة القضائية.
- الإيصال المثبت لدفع الغرامة المنصوص عليها في المادة 131.

في موضوع الرسوم التي تُستوفى عند تقديم المراجعة أمام المجلس فهي ثلاثة أنواع:

- الرسوم القضائية، وهي على نوعين: رسم مقطوع قدره خمسون الف ليرة في مراجعات الابطال، ورسم نسبي قدره 2.5٪ من المبلغ المطالب به في دعاوى التعويض يستوفى نصفه عند تقديم المراجعة والنصف الآخر عند صدور القرار القضائي والرسمان الآخران هما رسم نقابة المحامين ورسم صندوق تعاضد القضاة ويحددان بنسب مئوية من الرسوم القضائية ذاتها. يضاف الى هذه الرسوم: رسم تسجيل المراجعة، ورسم الطابع المالي على المستندات المرفقة باستدعاء المراجعة، ورسم دعوة الفرقاء، ورسم التبليغ ورسم عن كل صورة طبق الاصل يطلبها صاحب العلاقة[1].

- الوكالة المعطاة من المدعي إلى محاميه بالشكل القانوني.

◄ مراجعات السلطة الإدارية

تُرفع مراجعات السلطة الإدارية إلى مجلس شورى الدولة وفقاً لأحكام المادتين السابقتين (72 و73 من نظام الشورى) وتُعفى من رسوم الطابع والغرامة ومن تعيين محام.

---

(1) في موضوع المعونة القضائية نص نظام مجلس الشورى على اعتماد الاصول المحددة في قانون اصول المحاكمات المدنية للحصول على المعونة القضائية، بحيث يقدم صاحب العلاقة طلباً معفى من رسم الطابع الى قلم المجلس مرفقاً بافادة عن الادارة المالية تدل على الضرائب التي يؤديها. ويمكنه ضم اي شهادة من اي سلطة صالحة تثبت احتياجه للمعونة القضائية. فاذا قرر المستشار المقرر منحه المعونة يعين نقيب المحامين وكيلاً له يدافع عنه مجاناً. وقرار المستشار المقرّر يقبل الاستئناف امام الغرفة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه.

◄ المراجعة المشتركة

إذا كان المدّعون في حالة قانونية واحدة يمكنهم أن يقدموا مراجعة مشتركة لأن الجواب على المراجعة يتطرق لذات الأوضاع القانونية من حيث الشكل والمضمون بحيث يؤدي الفصل في النزاع إلى الفصل بكل النزاعات المتماثلة.

◄ تسجيل الاستدعاء

يسجَّلُ الاستدعاء في قلم المجلس وتُختم الاستدعاءات بخاتم يشير إلى تاريخ تقديمها ويعطى بها إيصال.

يبلِّغ المستشار المعاون المستدعي خلال أسبوع عن النقص الذي يشوب الاستدعاء. ويجب أن يصلَّح هذا النقص خلال خمسة عشر يوماً من التبليغ تحت طائلة بطلان الاستدعاء.

وفي حالة العلم بوفاة أحد الخصوم أو زواله (حالة الشخص المعنوي) تتوقف الدعوى لمدة سنة وإذا لم يتم تصحيح الخصومة يمكن أن تقرر الهيئة الواضعة يدها على الدعوى بطلان الاستدعاء.

في قرار لمجلس شورى الدولة اللبناني «نادي حفرون الرياضي»، تاريخ 2001/10/29، مجلة القضاء الإداري، العدد 17، 2005، ص 73، يقرر المجلس إن عدم إرفاق استدعاء المراجعة بمستند ينص القانون على وجوب إبرازه يُعد تبعاً لما تنص عليه المادة 75 من نظام هذا المجلس، من النواقص التي تشوب الاستدعاء، القابلة للاستكمال خلال خمسة عشر يوماً من تبليغ المستدعي، ولا يتقرر بطلان استدعاء لم يرفق به مستند كان يتوجب ربطه به إلاّ إذا انقضت مدة استدراك النقص دونما إنجاز ما كان يقتضي إنجازه

خلالها. ويشكل قيام المستدعي بتقديم نسخة مصدق عليها طبق الأصل عن القرار موضع الطعن الراهن، خلال أقل من أسبوع تلا تقديمه لمراجعته، الاستدراك الآيل إلى استيفاء ما يوجبه القانون.



الفصل الثامن

كيفية سير المراجعة وإصدار الحكم

الفقرة الأولى

إختصاصات المقرر

تنص المادة 78 من نظام مجلس الشورى على أنه خلال الأيام الثلاثة التي تلي انتهاء تبادل اللوائح يعيِّن رئيس الغرفة التي تتولى النظر في الدعوى مقرِّراً يحيل إليه الملف وللرئيس أن يقوم بوظيفة المقرر.

يقوم المقرر بالتحقيق في المراجعة ويجري التحقيقات التي يرى من شأنها جلاء القضية.

تُجرى التبليغات بالشكل الإداري (المادة 80) مقابل إيصال وتحدَّد المهل على الشكل التالي: أربعة أشهر للجواب على المراجعة

وشهران للجواب على اللوائح.

تبدأ المهل المذكورة مبدئياً من تاريخ التبليغ وفيما يتعلق بالدولة أو المؤسسات العامة والبلديات في اليوم الثامن الذي يلي تاريخ تسليم الأوراق إلى قلم هيئة القضايا في وزارة العدل فيما يتعلق بالدولة والقلم المختص في المؤسسات العامة والبلديات وعلى الموظف مستلم الأوراق أن يوقع على سند التبليغ إشعاراً بالاستلام.

تبدأ المهل المشار إليها بالنسبة للفرقاء الآخرين من تاريخ التبليغ ويجري تبليغ صاحب العلاقة في محل إقامته الحقيقي أو المختار ويتم التبليغ بواسطة مباشرين تابعين للقضاء الإداري ينتدبون لهذه الغاية بقرار من وزير العدل.

لا يحق للمستدعي أن يقدم أكثر من جواب واحد إلا بترخيص خاص من المقرر.

يحق للخصوم ولمحاميهم الاطلاع على أوراق الدعوى في قلم المجلس دون نقلها من محلها وتحت مراقبة المستشار المعاون المشرف.

يجور لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى كما يجوز للمجلس أو للمقرر إدخاله فيها. يُقدَّم طلب التدخل باستدعاء على حدة ولا يمكن أن يحتوي هذا الطلب إلا على تأييد وجهة نظر أحد الخصوم.

يعيِّن المقرر الشكل الذي تجري فيه أعمال التحقيق ويستوحي في ذلك المبادئ الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية دون أن

يكون ملزماً بالتقيد بها حرفياً (المادة 84).

لكل فريق أن يطلع على المحضر المنظم بنهاية كل تحقيق.

للمقرر أن يتخذ إما عفواً وإما بناء على طلب الخصوم التدابير التي يراها لازمة للتحقيق كتعيين الخبراء وسماع الشهود بعد اليمين وإجراء الكشف الحسي وتدقيق القيود واستجواب الأفراد، وله أن يطلب من الإدارات العامة تقديم التقارير والمطالعات والسجلات وأن يستدعي الموظفين المختصين لاستيضاحهم عن النواحي الفنية والمادية.

تُبلَّغ القرارات التي يتخذها المقرر إلى الخصوم ولا تكون معللة، ويمكن استئنافها لدى الغرفة في مهلة خمسة أيام بعد إيداع تأمين قدره عشرة آلاف ليرة.

يُدعى الخصم لتقديم ملاحظاته خلال ثماني وأربعين ساعة.

تفصل الغرفة في الاستئناف بدون أية معاملة خلال ثمانية أيام ويشترك المقرر في الحكم.

ولكن إذا اعتبر مجلس الشورى أن الاستئناف الذي يرفعه خصم غير الإدارات العامة على قرار المقرر يُقصد منه تأخير البت في الدعوى ولا يرتكز على أي سبب جدي حُكم على المستأنف بمصادرة التأمين.

لدى انتهاء معاملة التحقيق يضع المقرر تقريراً يرسله مع الملف إلى مفوض الحكومة يشتمل على ملخص القضية والوقائع والنقاط القانونية التي يجب حلها وعلى رأي المقرر.

الفقرة الثانية

مفوض الحكومة

يطّلع مفوض الحكومة على جميع الأوراق المرسلة إليه، ثم يحيلها إلى رئيس الغرفة مرفقة بمطالعته الخطية.

يُدعى الخصوم للاطلاع على التقرير والمطالعة ويمكنهم الحصول على صورة عنهما بناء لطلبهم.

تتم الدعوة بموجب بيان يتضمن أسماء الخصوم وأرقام الدعاوى يُنشر في الجريدة الرسمية وتُعلَّق صورة عنه على باب قلم مجلس الشورى في الأسبوع الأول من كل شهر وينظم رئيس القلم محضراً بذلك.

وللخصوم ووكلائهم المحامين أن يقدموا ملاحظاتهم الخطية بشأن التقرير والمطالعة في مهلة شهر من تاريخ نشر البيان في الجريدة الرسمية. إذاً، يقدم مفوض الحكومة الرأي القانوني (مشروع حكم). لكن الغرفة ليست ملزمة برأي مفوض الحكومة.

الفقرة الثالثة

التدخل

تنص المادة 57 من نظام مجلس الشورى على أنه يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى، كما يجوز للمجلس أو للمقرر

إدخاله فيها.

يقدم طلب التدخل باستدعاء على حدة ولا يمكن أن يحتوي هذا الطلب إلا على تأييد وجهة نظر أحد الخصوم.

التدخل هو العمل الذي بموجبه يدخل شخص ثالث في نزاع قائم بين خصمين أو أكثر بصورة إرادية أما الإدخال فهو عندما يحصل التدخل بصورة إجبارية. ولكن لا يجب أن يؤدي هذا العمل (التدخل أو الإدخال) في مطلق الأحوال إلى المماطلة في المحاكمة وإلا قضي برده مع حق الخصوم بأن يطلبوا الحكم لهم بالعطل والضرر كما جاء في المادة 43 من قانون أصول المحاكمات المدنية.

الفقرة الرابعة

الحكم في الدعوى

أولاً: محتوى الحكم

خارج إطار النصوص المتعلقة بتأليف مجلس القضايا تنظر في كل دعوى هيئة مؤلفة من رئيس وعضوين أحدهم المقرر وتتذاكر الهيئة سراً وتتخذ قرارها بالإجماع أو بالأكثرية ويُفهم القرار في جلسة علنية يبلَّغ موعدها إلى الخصوم، وذلك خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء المهلة المعطاة للفرقاء لوضع ملاحظاتهم بشأن التقرير.

يصدر الحكم باسم الشعب اللبناني بإجماع الآراء أو بأكثريتها وإذا صدر بأكثرية الآراء فيشار فيه إلى ذلك وفي حالة المخالفة على القاضي المخالف أن يدوِّن مخالفته.

يشتمل القرار على أسماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره، وأسماء الفرقاء ومحل إقامتهم وبيان إدعاءاتهم، والإشارة إلى الأوراق الأساسية في الملف، والإشارة إلى النصوص التشريعية والتنظيمية أو التعاقدية المعمول بها في القرار والحيثيات الواقعية والقانونية والفقرة الحكمية وأخيراً تاريخ إفهام القرار في الجلسة العلنية.

يوقِّع القرار الرئيس والأعضاء الذين اشتركوا في إصداره وكاتب المجلس ويُنسخ القرار على سجل خاص ويبلَّغ عفواً إلى مفوض الحكومة والخصوم.

ثانياً: آثار الحكم

بعد إصدار الحكم تخرج القضية عن يد الهيئة الحاكمة بفعل قوة القضية المقضية.

لا يمكن أن تعود الهيئة الحاكمة بعد إصدار الحكم لتفصل في طلب أغفلته مثلاً، أو لأي سبب آخر. لا يمكن إعادة النظر بالحكم إلا تبعاً لطرق الطعن الملحوظة في القانون مثل الاعتراض وإعادة المحاكمة.

- يعني مفهوم قوة القضية المقضية إستحالة سماع الدعوى مجدداً. يُبطِل مجلس الشورى القرار الإداري الذي تتخذه الإدارة والذي يخالف قوة القضية المقضية. خرق القضية المقضية يُعتبر سبباً من أسباب الإبطال لتجاوز حد السلطة ويلزم الإدارة بالتعويض،

أي أن هذا الخرق يُعمِل المسؤولية الإدارية.

من آثار الحكم أيضاً أن قرار الإبطال يتمتع بحجية مطلقة وهو من الانتظام العام بحيث يتعين على القاضي أن يثير هذه المسألة عفواً، أما في الدعاوى الأخرى، دعاوى القضاء الشامل مثلاً فأن الحكم لا يتمتع سوى بحجية نسبية، وتالياً فهو لا يتصف بالانتظام العام ولا يتعين على القاضي أثارتها عفواً [1].

يقرِّر مجلس الشورى في «كمال رنو» أن المراجعة تكون فاقدة للموضوع ولا تُقبل إذا تقدمت ضد قرار لرئيس ديوان المحاسبة سبق للمجلس أن أبطله وفي مراجعة أخرى لأن لقرار الإبطال «القوة المطلقة للقضية المحكمة ويعود للقاضي إثارة هذا الإبطال عفواً لأنه يتعلق بالانتظام العام وله مفعول شامل يسري بوجه الجميع»: م.ش، 9 شباط 1982، إجتهاد القضاء الإداري (أ.ق.إ)، 1973-1982، ص 678.

سبق وأشرنا إلى أن القرار القضائي يقتصر على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكِّل فقط موضوع الدعوى القائمة. لا يحق لمجلس شورى الدولة أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها..

ثالثاً: تنفيذ الحكم

إذا كان الحكم صادراً بحق السلطة الادارية يقدَّمُ طلب التنفيذ

(1) م.ش، «شركة الأنابيب الوطنية»، 1992/4/8، مجلة القضاء الإداري، 1992، ص 343: «إن قوة القضية المقضية تختلف حسب نوع القرارات القضائية.. القرارات المتعلقة بالقضاء الشامل لها قوة القضية النسبية، أما القرارات التي تقضي بإبطال الأعمال الإدارية فلها قوة القضية المطلقة ويكون لها مفعول تجاه الجميع..».

الى رئيس مجلس شورى الدولة الذي يحيله مع الصورة الصالحة للتنفيذ الى المرجع المختصّ (وزارة، مؤسسة عامة، بلدية...) لاجراء المقتضى، أي للتنفيذ. واذا كان صادراً بحق الافراد، يقدم طلب التنفيذ مرفقاً بالصورة الصالحة للتنفيذ الى دائرة تنفيذ بيروت التي تؤمن التنفيذ وفق القواعد المنصوص عليها في اصول المحاكمات المدنية. وإذا كانت القوانين تجيز تنفيذ الاحكام الصادرة بحق الافراد بالصورة الادارية، فالتنفيذ يتم وفق الآلية المبينة أعلاه.

تمَّ تعديل نص المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني بموجب قانون تاريخ 1993/10/6 عزَّز مساءلة الإدارة المتخلفة عن تنفيذ القرارات القضائية[1]. تستعيد هذه المادة بعد التعديل إلزامية تنفيذ القرارات القضائية من قبل الإدارة وتضيف أن على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب، يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة، تبقى ساريةً لغاية تنفيذ الحكم. وكل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي يغرَّم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر.

تُقدَّم طلبات تنفيذ الأحكام الصادرة بحق الإدارة إلى رئيس مجلس الشورى الذي يحيلها مع النسخة الصالحة للتنفيذ إلى المراجع المختصة. ويتم تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس شورى

---

(1) كانت تنص هذه المادة قبل تعديلها على أن قرارات مجلس الشورى ملزِمة للإدارة وعلى السلطات الإدارية أن تراعي الحالات القانونية كما فصلتها هذه القرارات.

الدولة بحق الأفراد عبر دائرة إجراء بيروت..

لكن مجلس الشورى يكون صالحاً للنظر في المراجعة عندما يكون سبب الدعوى امتناع الدولة عن تنفيذ أحكام قضائية وينبغي لذلك أن تكون السلطة على علم بوجود قرارات قضائية واجبة التنفيذ وهي تمتنع صراحة عن تنفيذها بداعي المحافظة على الأمن والسلامة العامة»[1]: أنظر مثلاً «ملفينا جورجي خوري»، 1998/1/14، م.ق.إ، 1999، ص253. تجدر الإشارة إلى أن كل تأخير في تنفيذ الأحكام لا يُعتبر مسبباً للمسؤولية. يضيف الشورى في هذا القرار: «يجب أن يكون التأخير قد تجاوز مدة معقولة. وإذا كان من حق الدولة أن تمتنع في بعض الظروف الاستثنائية عن تنفيذ الأحكام حفاظاً على الأمن والسلامة العامة فإنه يبقى من حق أصحاب العلاقة المطالبة بالتعويض في حالة التأخير غير العادي وغير المألوف وإذا وقع ضرر من ذلك».

في قرار «محمد حسين الطفيلي»، تاريخ 2000/3/1، مجلة القضاء الإداري، العدد 15، 2003، صفحة 420، سأل مجلس الشورى الإدارة اللبنانية عن عدم تنفيذها لقرار قضائي قضى بإخلاء مأجور يسكنه مهجّر لبناني. لم يستند المجلس إلى المادة 93 بل قدَّر الضرر الذي لحق بصاحب الملك استناداً إلى بدل الإيجار. كان صدر قرار عن محكمة استئناف الجنح في جبل لبنان في العام 1996 يقضي بإلزام مهجر بإخلاء شقة يملكها المستدعي. رد المجلس بداية طلب المستدعي إلزام الإدارة تنفيذ القرار القضائي معتبراً أن المادة 91 من نظام مجلس الشورى تنص على أن يقتصر

(1) أنظر قرار «كوييتاس Couitéas» الفرنسي الذي أسس لهذا المنحى الاجتهادي: مجلس شورى فرنسي، 30 تشرين الثاني 1923، القرارات الكبرى للاجتهاد الإداري.

القرار على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل موضوع الدعوى... فيمتنع عليه بالتالي أن يوجه أوامر للإدارة.

ولكن يتابع الشورى أن من حق المستدعي الإتكال على القوة العامة لتنفيذ قرار قضائي وأن الاجتهاد قد استقر على «اعتماد مسؤولية الإدارة تجاه المواطنين عندما تعجز عن تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحتهم والتي أودعت دوائر التنفيذ حسب الأصول». أما إذا ارتأت الإدارة عدم التنفيذ لأسباب أمنية أو غير ذلك فإنه ينبغي أن يحصل المستدعي على تعويض جراء موقف الإدارة هذا.

ويضيف الشورى أنه عملاً بمبدأ المساواة أمام اللأعباء العامة يقتضي «التعويض على المستدعي في حدود الضرر الناشئ عن عدم تنفيذ القرار القضائي الصادر لصالحه». استند الشورى في هذه المراجعة لتحديد الضرر على تاريخ ربط النزاع والقيمة التأجيرية للمسكن وحكم بدفع مبلغ ثلاثة ملايين ليرة لبنانية..

في قرار «شفيق الرياشي»، صادر بتاريخ : 1995/24/1، طالب المستدعي بإلزام الدولة بتسليمه المقهى موضوع النزاع مستنداً إلى إلى قرار لمجلس الشورى رقم 125 تاريخ 1983/3/9. رأى الشورى اللبناني أن المراجعة الحاضرة تستند إلى تقاعس الدولة عن تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة و«بما أنه عملاً بأحكام المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة المعدلة بموجب القانون رقم 259 تاريخ 1993/10/6 فان أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة وعلى السلطات الإدارية ان تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام.. وإذا تأخرت الإدارة عن التنفيذ من دون سبب، يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامها بدفع غرامة اكراهية يقدرها

مجلس شورى الدولة.. ثم يقرر الشورى الحكم بإلزام الدولة بغرامة اكراهية قدرها بخمسة اضعاف التعويض المقرر بموجب القرار السابق..

■ وضع ملتبس وإقتراحات لتعديل المادة 93 من نظام مجلس الشورى:

صحيح أن مجلس الشورى اللبناني لا يستطيع، بخلاف مجلس الشورى الفرنسي أن يوجه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية بهذا أو ذاك الإتجاه، ولكن ثمة أحكاماً تفرض نفسها وينبغي على الإدارة أن تنفذها بإتجاه معين: لنأخذ مثال الوضع بالتصرف. لقد صدرت أحكام قضائية عديدة أبطلت مراسيم الوضع بالتصرف بحق عدد من المديرين العامين اللبنانيين. لكن الإدارة اللبنانية لم تُعِد هؤلاء إلى مراكزهم وهم لا يزالون موضوعين بالتصرف. نعلم أن القاضي الإداري اللبناني لا يستطيع توجيه أمر للإدارة بإعادة المدير العام إلى الوزارة التي كان مديراً عاماً فيها. ولكن من البديهي والمنصف والطبيعي أن تعطي الإدارة مفعولاً معيناً لقرارات إبطال مراسيم الوضع بالتصرف. إذا كان لا يجوز توجيه أوامر للإدارة فإنه لا يعقل أن تبقى الحال نفسها في ظل بقاء مرسوم الوضع بالتصرف أو إبطاله. ينبغي إذاً أن تتحرك الإدارة وتعطي مفعولاً لإبطال مرسوم الوضع بالتصرف.

في القضايا الأخرى حيث تتقاعس الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية وحيث لا مجال لطرح أي تساؤل ينبغي فرض الغرامة الإكراهية على الإدارة لأنها تشكل حافزاً للتنفيذ. ولكن يتبين من الاجتهاد اللبناني أن الغرامة الإكراهية لا تكفي لحل مشكلة تقاعس

الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية[1].

ولهذا تطالب بعض الأوساط القانونية اللبنانية بتعديل المادة 93 من نظام مجلس الشورى واللحاق بالقانون الفرنسي عبر إضافة حق القاضي الإداري بتوجيه الأوامر للإدارة Droit d'injonction.

■ في القانون الفرنسي

في فرنسا يتمتع القاضي الفرنسي بإمكانية توجيه الأوامر للإدارة لتنفيذ القرارات القضائية. في 8 شباط 1995 صدر قانون فرنسي سمح للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف ومجلس الشورى توجيه أوامر للإدارة لإلزامها على تنفيذ القرارات الصادرة لصالح الأشخاص.

يمكن أن يقرر القاضي مهلة معينة لتنفيذ أمر القاضي. كما يمكن أن يقرر بالإضافة إلى ذلك غرامة إكرامية على الإدارة أن تدفعها إن لم تنفذ القرار. ولكن يجب أن يفصح المستدعي عن نيته

(1) يقر مجلس الشورى اللبناني في تقريره السنوي (2008-2009) أن «بعض الإدارات لا يزال يتأخر أو يمتنع عن تنفيذ الأحكام التي تصدر عن مختلف الغرف القضائية لدى مجلس شورى الدولة، الأمر الذي يضطر أصحاب العلاقة إلى تقديم دعاوى جديدة بوجه الدولة لمطالبتها بدفع غرامة إكراهية تطبيقاً لأحكام المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة. وفي ذلك ما يُرهق خزينة الدولة، وما يُرهق مجلس الشورى بالمراجعات الإضافية، وما يدلّ على انّ العدالة تبقى أحياناً نظرية طالما أن هناك عوائق تحول دون تحقيقها بالكامل على الصعيد العملي». كما نقرأ أن «الهيئة العامة لقضاة مجلس شورى الدولة تتمنّى على المعنيين إخراج موضوع تنفيذ الأحكام من دائرة التجاذب الإعلامي، وردّه الى مكانه الصحيح، المرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ حكم القانون وسيادة الشرعية. هذا مع العلم بأن التخلّف عن تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء هو وجه من وجوه إضعاف القضاء».

في أن يوجه القضاء أمراً للإدارة ويُضمِّن هذا الطلب في طلبه الأساسي (طلب إبطال أو تعويض)، كما ينبغي أن يحدد المستدعي الأوامر التي يريد أن يوجهها القاضي.

يحدد القانون الفرنسي حالتين حيث يمكن القضاء توجيه أوامر: الحالة الأولى هي عندما يفرض القرار القضائي الصادر لصالح المستدعي على الإدارة أن تتخذ بالضرورة إجراء تنفيذياً بإتجاه معين. في هذه الحالة يمكن الطلب من القضاء أن يحدد الإجراء التنفيذي الذي سيتخذه.

الحالة الثانية تقع حين يتطلب الحل الصادر لصالح الفرد أن تتخذ الإدارة بالضرورة قراراً آخر بعد إجراء تحقيق جديد. في هذه الحالة يمكن الطلب من القاضي تعيين مهلة على الإدارة احترامها لاتخاذ هذا القرار: مثال على ذلك حالة رفض إعطاء رخصة بناء. إذا أبطل القضاء هذا الرفض يمكن للمستدعي أن يطلب من القضاء الطلب من الإدارة دراسة جديدة بهدف إعطاء هذه الرخصة. يمكن أيضا الطلب من القاضي تحديد غرامة إكراهية.

■ موجز إقتراح قانون لتعديل المادة 93 من نظام مجلس الشورى

سبق وأشرنا إلى أن بعض الأوساط القانونية اللبنانية تقدمت بأفكار واقتراحات لتعديل نص المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني من أجل تحسين تنفيذ الإدارة اللبنانية للقرارات القضائية بإتجاه إدراج حق القضاء الإداري بتوجيه الأوامر.

نذكر هنا إقتراح النائب الدكتور نقولا فتوش[1].

• موجز إقتراح القانون الذي تقدمت به الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون

تقدمت الجمعية بإقتراح لإضافة فقرتين على المادة 93 من نظام مجلس الشورى[2].

في الأسباب الموجبة ترى الجمعية أنه لما كان من الأهمية بمكان أن تنفذ الإدارة القرارات القضائية لما في ذلك من تعزيز الثقة بالقضاء وإحقاق حقوق الناس، ولما كانت الإدارة اللبنانية تتقاعس أحياناً في تنفيذ القرارات القضائية سواء في دفع التعويض المالي المقرّر أو في اتخاذ قرارات ضرورية لإعمال مفعول القرارات القضائية؛

ولما كانت المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني غير كافية كي تنفذ الإدارة القرارات القضائية أحسن تنفيذ لأن القاضي الإداري اللبناني لا يتمتع بحق توجيه الأوامر للإدارة أسوة بواقع الحال في القانون الفرنسي الذي يستلهم منه لبنان الكثير ولأنها تخلو من نص يلزم الإدارة بدفع المبالغ المالية بفترة معينة وبمجرد إبراز الحكم القضائي؛

ولما كانت صدرت اتفاقيات دولية عديدة وإعلانات حقوق عن الأمم المتحدة والمجلس الأوروبي في موضوع ضرورة تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ومفهوم المهلة المعقولة لتنفيذ القرارات القضائية)؛

---

(1) د. نقولا فتوش، في كتاب «أفكار وإقتراحات من أجل تحسين تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية»، منشورات دار النجوى والجمعية اللبنانية لفلسفة القانون، 2010. الكتاب هو ثمرة مؤتمر عقدته الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون في بيت المحامي في بيروت، في 24 أيلول 2010.

(2) المرجع ذاته.

لذلك،

تقترح الجمعية إضافة فقرتين على المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني.

- النص الحالي: نص المادة 93 معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6:

«على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفِّذَ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب، يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه دفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة، تبقى ساريةً لغاية تنفيذ الحكم. وكل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي يغرَّم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر».

- الفقرتان المقترحتان:

فقرة أولى: عند صدور قرار عن مجلس شورى الدولة يستتبع بالضرورة إتخاذ قرار إداري آخر لتنفيذه فإن للشورى أن يوجه أوامر للإدارة ولكن حصراً لإعمال المفعول التلقائي والمنطقي للقرار القضائي.

فقرة ثانية: إن القرار القضائي الصادر عن مجلس الشورى والذي يلزم الإدارة بدفع مبلغ من المال يشكل بحد ذاته أمراً بالدفع على الآمر بالصرف تنفيذه بمجرد إبرازه.

ثالثاً: الأصول الموجزة

نصت المادة 102 من نظام مجلس الشورى على تطبيق الأصول الموجزة في المراجعات المنصوص عليها في المادتين 63 و64 المعدلتين في العام 2000 (أي طلبات الإبطال لتجاوز حد السلطة غير المراسيم الوزارية، والنزاعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدية والإختيارية وتأديب الموظفين). وفي مراجعات القضاء الشامل عندما لا تتعدى قيمة الدعوى الألفي ليرة.

عند تطبيق الأصول الموجزة يجوز تقديم الدعوى دون قرار مسبق من السلطة الإدارية ويُعفى الاستدعاء من تعيين محام. يجب على المقرر أن يحقق في الدعوى بأقرب مهلة ممكنة ولا تكون قراراته قابلة للاستئناف، أما المهلة المعينة للخصوم لتقديم دفاعهم أو جوابهم فتكون ثمانية أيام على الأقل وخمسة عشر يوماً على الأكثر، ولا يجوز تقديم أي رد على اللائحة الجوابية ولا الترخيص بتقديمها إلا بقرار من الهيئة.

يضع المقرر تقريراً موجزاً يرسله مع الملف إلى مفوض الحكومة، الذي يعيده إلى الرئيس مرفقاً بمطالعته خلال ثمانية أيام، وللخصوم أن يقدموا ملاحظاتهم على تقرير المقرر ومطالعة مفوض الحكومة في مهلة خمسة أيام من تاريخ التبليغ، ويجب أن يحكم في القضية بدون إبطاء.

تنص المادة 104 من نظام الشورى على أنه «لرئيس الغرفة أن يرخِّص بقرار خاص وفي مراجعات القضاء الشامل دون سواها، بناء على طلب مقدَّم من أحد الخصوم وبعد أخذ رأي مفوض الحكومة،

في تطبيق أصول المحاكمة الموجزة إذا رأى أن هذا الأمر لا يلحق أي ضرر بالمتداعين على أنه في هذه الحال يظل القرار الإداري المسبق واجباً».

في قرار «رياض الصمد» تاريخ 2000/8/24، مجلة القضاء الإداري، العدد 15، العام 2003، وفي موضوع الطعن المقدم من المستدعي في رفض الإدارة إعطاءه الإيصال بالترشيح يأخذ المجلس بالأصول الموجزة مستنداً إلى المادة 35 من القانون رقم 171 تاريخ 2000/1/12 والتي تنص على أنه إذا امتنعت السلطة عن إعطاء المرشح للانتخابات الإيصال لغير الأسباب المحددة في القانون يمكنه مراجعة مجلس شورى الدولة باستدعاء بسيط غير خاضع للرسم. ويضيف الشورى أن المادة 103 من نظام الشورى اعتبرت أنه لدى تطبيق الأصول الموجزة يُعفى الاستدعاء من تعيين محام.

يقرر مجلس الشورى في «هزاع مدحج دندش»، تاريخ 2002/3/5، مجلة القضاء الإداري، العدد 16، 2005، صفحة 541، أن المراجعة ترد في الشكل إذا تقدم بها المستدعي دون أن يرفق باستدعاء المراجعة صورة مصدقة عن القرار المطعون فيه، لاسيما إذا خلا الاستدعاء مما يشير إلى رقم أو تاريخ القرار المذكور، أي بتعبير آخر إذا لم يتضمن ما من شأنه أن يسمح بتحديد القرار المطعون فيه وفقاً لما يفرضه القانون الذي ينص على أنه لا يجوز لأحد الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية.. أكثر من ذلك في هذه المراجعة لم يشتمل الاستدعاء على الوقائع والنقاط القانونية التي يقتضي أن يُبنى عليها.

كما قرر الشورى اللبناني في «نقابة صيادلة لبنان/الدولة - وزارة الصحة العامة»، تاريخ 2002/4/24، مجلة القضاء الإداري، العدد 16، 2005، ص 692، أن تقصير المهل يطبّق أمام مجلس شورى الدولة في الحالات التي تخضع للأصول الموجزة المنصوص عليها في المادة 102 من نظامه والتي نصّت على تطبيق هذه الأصول في المراجعات المنصوص عليها في المادتين 63 و 64 من نظام المجلس (النزاعات المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الإختيارية وسواها والنزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين) وفي مراجعات القضاء الشامل عندما لا تتعدى قيمة الدعوى ألفي ليرة، إلا أنه وجد أن موضوع المراجعة الحاضرة الرامية إلى إبطال مرسوم تأليف لجنة في وزارة الصحة العامة لا يدخل ضمن نطاق المادة 102 المذكورة فيكون طلب تقصير المهل مستوجباً الرد.

■ الانتخابات البلدية

في «غازي وعاطف زعيتر»، تاريخ 2004/9/1، م.ق.إ، 2006، ص277، يقرر الشورى أن الطعن في قانونية العملية الانتخابية بحد ذاتها أو في النتائج المترتبة عنها، والتي تتعلق بتأليف المجلس البلدي أو بإنتخاب الرئيس.. وفي تلك التي تتعلق بأهلية بعض الأعضاء أو بحالة التمانع، كل ذلك يدخل في مفهوم الأعمال الانتخابية والنتائج المترتبة عنها وبالتالي فهي تدخل في صلاحية قاضي الانتخاب وتطبق عليها الأصول الموجزة. وحدها الأعمال المنفصلة يمكن أن تكون موضوع مراجعة أمام قاضي الإبطال مثل قرار دعوة الهيئات الناخبة وتحديد عدد أقلام الإقتراع.

الفقرة الرابعة

محكمة حل الخلافات

سبق ورأينا أن حالات تنازع القضاء كثيرة، ما استدعى إنشاء محكمة خاصة لحل هذه النزاعات في الاختصاص.

تتألف محكمة حل الخلافات من الرئيس (رئيس مجلس شورى الدولة أو الرئيس الأول لمحكمة التمييز) ومن أعضاء أربعة هم: نائب رئيس مجلس شورى الدولة الذي يعيِّنه رئيس المجلس في بدء كل سنة قضائية؛ من رئيس غرفة ومستشار في محكمة التمييز أو رئيس محكمة الاستئناف يعينهما رئيس مجلس القضاء الأعلى في بدء كل سنة قضائية. أما مفوض الحكومة فهو مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة عندما تكون الرئاسة لرئيس محكمة التمييز، والنائب العام التمييزي عندما يرئس المحكمة رئيس مجلس الشورى[1].

وتكون الرئاسة دورية بين رئيس مجلس شورى الدولة والرئيس الأول لمحكمة التمييز لمدة سنة قضائية. تنعقد محكمة حل الخلافات بدعوة من رئيسها في مركز عمله وتتألف دائماً من رئيس وأربعة أعضاء.

تطبِّق محكمة حل الخلافات أصول المحاكمة لدى مجلس شورى

---

(1) كانت رئاسة محكمة حلّ الخلافات منوطة في العام القضائي 2007-2008 بالرئيس الاول لمحكمة التمييز (القاضي انطوان خير) ولم يكن أمامها غير مراجعتين لا تزالان عالقتين.

الدولة ولا تكون قراراتها قابلة لأي طريق من طرق المراجعة.

تنظر المحكمة بنزاعات الصلاحية السلبية، أي عندما يصدر قراران بعدم الصلاحية عن محكمتين إدارية وعدلية.

يقدم المراجعة الفريق ذو المصلحة والمراجعة لا توقف التنفيذ ولا يمكن تقديمها إلا ضمن مهلة شهرين ابتداء من تبلغه آخر قرار بعدم الصلاحية.

تصدر محكمة حل الخلافات حكمها بإبطال قرار عدم الصلاحية الخاطئ وتعيد الفرقاء إلى المحكمة التي اعتبرت نفسها خطأً غير صالحة. وعلى المحكمة التي تحال إليها الدعوى أن تتقيد بقرار محكمة حل الخلافات.

في قرار لمحكمة حل الخلافات «فؤاد أبو ظهر»، تاريخ 12 تموز 1974، قرارات محكمة حل الخلافات، 1973-1982، ص 38، تقدم المستدعي باستدعاء بوجه مصلحة كهرباء لبنان يعرض فيه أن لجنة الاستملاك الاستئنافية في الجنوب أصدرت قراراً اعتبرت فيه أن الحكم بالفائدة يخرج عن صلاحيتها وأنه أدعى بالفائدة لدى الحاكم المنفرد في صيدا، فرد دعواه لعدم الصلاحية على اعتبار أن القضية هي من اختصاص لجنة الاستملاك. ردت محكمة حل الخلافات بعد تحليلها للمادة 13 من قانون الاستملاك وتحديداً للفقرة الرابعة التي تنص على بدء سيران إحتساب الفائدة عن تعويض الإستملاك المقرر من تاريخ صدور مرسوم المنفعة العامة أنه يُفهم من نص هذه الفقرة أن هذه الفائدة هي جزء من التعويض.. وتالياً فان القانون نفسه يمنح لجنة الإستملاك صلاحية تقرير الفائدة كعنصر من عناصر التعويض.

– في قرار آخر «مخايل الكريدي»، 6 تموز 1973، قرارات محكمة حل الخلافات، 1973–1982، ص 80، تقدم السيد الكريدي بمراجعة إلى محكمة حل الخلافات في 1969/5/21 يدلي فيها أنه تقدم بتاريخ 1958/8/8، بدعوى أمام مجلس شورى الدولة بوجه مكتب الحرير والدولة يطالب فيها بالتعويض عن الضرر اللاحق به بسبب إقدام مكتب الحرير على توزيع بذار الحرير مجاناً على المربين واضطراره إلى وقف أعماله في توليد هذه البذار. بنتيجة المحاكمة قضى الشورى برد المراجعة لعدم الصلاحية في 1962/10/23. ثم تقدم بتاريخ 1965/12/14 بدعوى أمام محكمة بداية بيروت التي ردتها أيضاً لعدم الصلاحية وكذلك محكمة الإستئناف تاريخ 1968/10/29.

قررت محكمة حل الخلافات أنه «بعد صدور قرار محكمة التمييز القاضي بإعلان صلاحية المحاكم العدلية زال الخلاف على الصلاحية (1971) بين القرارين الإداري والعدلي وأصبحت المراجعة بدون موضوع لأن القرار الصادر عن مجلس الشورى أصبح متفقاً مع قرار محكمة التمييز لجهة تعيين المرجع الصالح للنظر بالنزاع».

– في قرار جميل ذبيان، 9 حزيران 1975، قرارات محكمة حل الخلافات، 1973–1982، ص 56، تقدم السيد جميل ذبيان بتاريخ 1969/4/2 بمراجعة لدى محكمة حل الخلافات بوجه الدولة اللبنانية يدلي فيها بأنه تقدم من مجلس شورى الدولة بمراجعة ضد الدولة اللبنانية يطالب فيها بالتعويض عن الضرر الذي لحق به بسبب نقل مسرحيته «موقعة عنجر»، إلى الإذاعة اللبنانية بدون موافقته فأصدر مجلس الشورى قراراً بعدم صلاحيته بتاريخ 1966/12/5 وكذلك محكمة بداية بيروت في 1968/3/1. أمام هذين الحكمين (صلاحية سلبية) سأل المستدعي محكمة حل الخلافات لإجلاء مسألة الصلاحية. قررت المحكمة أنه يتبين أن الأضرار على فرض

حصولها تكون مرتكبة من قبل الإدارة لعدم تقيدها بأحكام القانون بمناسبة تنفيذ مصلحة عامة. وبما أنه من الاطلاع على القوانين المتعلقة بالملكية الأدبية (القرار الصادر بتاريخ 1924/1/17) يتبين أنه لا يتضمن نصاً يجعل القضاء العدلي صالحاً للنظر بطلبات التعويض الموجهة ضد الدولة في المراجعات المتعلقة بالملكية الأدبية، لذلك فأن الشورى هو صاحب الصلاحية على أساس المبادئ المعمول بها في حقل مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها أثناء ممارستهم الوظيفة أو عن أخطاء الخدمة بصورة عامة.

- كما تنظر محكمة حل الخلافات في تناقض حكمين ينتج عنه تخلف عن إحقاق الحق ويجب أن يكون الحكمان صادرين أحدهما عن محكمة عدلية والثاني عن محكمة إدارية، وأن يكونا قد فصلا في أساس النزاع ذي الموضوع الواحد وليس من الضروري أن يكون المتخاصمون أنفسهم أو الأسباب ذاتها.

يجب أن تقدَّم المراجعة في مهلة شهرين ابتداء من اليوم الذي أصبح فيه الحكم الأخير مبرماً. تفصل محكمة حل الخلافات في الأساس بالنسبة لجميع المتخاصمين ويمكنها إجراء التحقيقات إذا ارتأت ذلك..

- تنظر محكمة حل الخلافات أخيراً في التناقض الناتج عن تباين الاجتهاد بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية. ولا تخضع المراجعات أمام محكمة حل الخلافات لأي رسم ما عدا رسم الطوابع.



الفصل التاسع

طرق المراجعة بوجه الأحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة

تنص المادة 94 بعد تعديلها في قانون العام 2000 على عدم قبول أحكام المحاكم الإدارية أي طريق من طرق المراجعة إلا اعتراض الغير والاستئناف[1].

في دعاوى القضاء الشامل (بإستثناء الدعاوى الضريبية) لا يُقبل الإستئناف إلا ضد الأحكام التي تتجاوز قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية.

لا تقبل قرارات مجلس شورى الدولة أي طريق من طرق المراجعة إلا الإعتراض وإعتراض الغير وإعادة المحاكمة وطلب تصحيح الخطأ المادي.

---

(1) كانت تنص هذه المادة قبل تعديلها على عدم قبول قرارات مجلس شورى الدولة أي طريق من طرق المراجعة إلا الاعتراض وإعتراض الغير وإعادة المحاكمة وتصحيح الخطأ المادي. لكننا نعلم أن المحاكم الإدارية لم تنشأ بعد، لذا وبما يخص طرق الطعن لا زال يُعمل بالقانون السابق.

الفقرة الأولى

الإعتراض

تنص المادة 95 على أن «القرارات الصادرة بالصورة الغيابية تقبل الاعتراض. والاعتراض لا يوقف التنفيذ إلا إذا قرر مجلس شورى الدولة ذلك. يقدَّم الاعتراض في مهلة شهرين ابتداء من تاريخ تبلُّغ القرار الغيابي وكل إعتراض يقدم بعد إنقضاء المهلة يرد شكلاً».

ولا يُقبل الإعتراض إلا إذا كان الحكم قضائياً لا مجرد قرار رجائي.

وإذا صدر قرار وجاهي بحق فريق وغيابي بحق فريق آخر، لا يحق لهذا الأخير أن يعترض على القرار إذا كانت مصلحته لا تختلف عن مصلحة الفريق الآخر.

الفقرة الثانية

إعتراض الغير

إذا ألحق القرار ضرراً بشخص لم يكن داخلاً في الدعوى أو ممثَّلاً فيها حُقَّ لهذا الشخص أن يعترض على القرار بطريقة إعتراض

الغير خلال مهلة شهرين من تاريخ العلم بصدور الحكم على أن لا تتجاوز المهلة في مطلق الأحوال خمس سنوات من تاريخ صدوره.

إذا صدر قرار بإبطال رخصة بناء إستناداً إلى مراجعة أحد المالكين فأن المالكين يحق لهم أن يعترضوا على هذا القرار إذا اعتبروا أنه يضرُّ بحقهم.

◄ شروط إعتراض الغير:

ألا يكون المعترض داخلاً في الدعوى الأصلية أو ممثَّلاً فيها.

يجب أن يلحق القرار المعترض عليه ضرراً بالمعترض ولا يهم إذا كان الضرر مادياً أم معنوياً.

تنظر في دعوى إعتراض الغير المحكمة ذاتها التي أصدرت القرار المطعون فيه. وينحصر عملها في الأسباب التي أبداها المعترض دون أن تعيد المحكمة النظر بكامل القضية.

الفقرة الثالثة

إعادة المحاكمة

يتمتع المتقاضون في الدعوى الأصلية بحق تقديم طلب إعادة محاكمة ولا يحق لهم اللجوء إلى هذا الطلب إلا مرة واحدة، إذ لا يجوز تقديم طلب إعادة محاكمة على إعادة محاكمة بإعتبار أن ذلك مخالف للنص القانوني وأن القول بإمكانية تقديم مراجعة ثانية

بإعادة المحاكمة يتعارض مع قوة القضية المحكمة التي تنشأ عن سلوك طرق المراجعة النهائية ويفتح المجال لممارسة طرق المراجعة إلى ما لا نهاية (قرار «واكيم على الدولة»، تاريخ 1966/6/11).

وتفرض المادة 98 من نظام مجلس الشورى تقديم طلب إعادة المحكمة في حالات معينة:

- إذا كان القرار مبنياً على أوراق مزورة.
- إذا حُكم على أحد الخصوم لعدم تقديمه مستنداً حاسماً موجوداً في حوزة خصمه.
- إذا لم تراع في التحقيق والحكم الأصول الجوهرية التي يفرضها القانون.

يجب أن تقدَّم طلبات إعادة المحاكمة تحت طائلة الرد: في الحالة الأولى خلال شهرين من تاريخ صدور حكم مبرم بإثبات التزوير وفي الحالتين الثانية والثالثة خلال شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه.

أولاً: حالة الوثائق المزورة

التزوير هو سبب إعادة المحاكمة ولا يهم إذا صدر عن الخصم أو عن شخص آخر ولكن لا يقوم هذا الدفع إذا كان المدعي عالماً بالتزوير قبل صدور الحكم.

يقدِّر القاضي مدى تأثير الوثيقة المزورة على الحكم، ومن البديهي أن هذا التأثير يجب أن يكون حاسماً.

ثانياً: إذا حُكم على أحد الخصوم لعدم تقديمه مستنداً حاسماً موجوداً في حوزة خصمه

عندما يثبت الخصم أن الجهة الأخرى (الإدارة بصورة عامة) تحتجز مستنداً له تأثير حاسم في الحكم القضائي يمكنه طلب إعادة محاكمة. على أنه لا يجب أن يكون طالب إعادة المحاكمة عالماً بوجود المستند المحتجز وقد تمنَّع عن مطالبة الخصم بإبرازه.

ثالثاً: إذا لم يراع في التحقيق والحكم الأصول الجوهرية التي يفرضها القانون

في غياب التحديد القانوني للأصول الجوهرية يعود للقاضي تقدير هذه المسألة. والأصول الجوهرية هي تلك المتصلة بالانتظام العام والتي لو روعيت لأدت إلى حكم قضائي مختلف. وقد ينص القانون على هذه الأصول أحياناً أو يكتفي بتكريس مضمونها.

نذكر منها مسألة الصلاحية وحق الدفاع. في ما يخص مسألة الصلاحية: أنظر قرار «الياس غصن» على سبيل المثال (تاريخ 2001/10/25، مجلة العدل 2002، العدد الرابع) حيث تدفع الدولة بمخالفة «الاصول الجوهرية في التحقيق والحكم التي تشمل الاجراءات التي لا بد من اتباعها لاعتبارها من مقومات التحقيق والحكم، أي المتعلقة بقاعدة أساسية من أصول المحاكمة لاتصالها بالانتظام العام، ومنها سبب الصلاحية».. كما تضيف أن «مسألة قبول المراجعة لجهة الصلاحية تتعلق بالانتظام العام، لان وضع يد الهيئة الحاكمة على النزاع من شأنه التأثير على النتيجة التي يتوصل اليها الحكم وبالتالي على قواعد الاختصاص التي ترعى سير العمل في المؤسسات القضائية، فتكون مخالفتها سبباً

من اسباب اعادة المحاكمة حتماً». وردَّ الشورى موافقاً على أن عدم الصلاحية هو عيب يتصل بالانتظام العام، ويُعتبر إهمال البحث فيه سبباً مقبولاً لإعادة المحاكمة، سواء تعلق ذلك بعدم صلاحية السلطة الإدارية أو السلطة القضائية مصدرة القرار (القراران الرقم 795 تاريخ 1968/6/19 والرقم 610 تاريخ 1968/6/2، م.إ، 1968 ص 111 و113).

يقرِّر مجلس الشورى اللبناني في قرار «آل سلام» أن تقرير المقرر يجب أن يشتمل على ملخص الدعوى والوقائع والنقاط القانونية التي يجب حلها وعلى رأي المقرر. كما يجب أن يضع مفوض الحكومة بعد ذلك مطالعته الخطية بحيث يتعين إبلاغ التقرير والمطالعة إلى أطراف الدعوى لإبداء ملاحظاتهم لأن الغاية من هذه الإجراءات هي تأمين حق الدفاع واستبعاد عامل المفاجأة واستنفاد مناقشة مختلف نواحي القضية. فهي إذاً معاملة جوهرية ومرحلة أساسية من مراحل تحضير الحكم وتشكل مخالفتها سبباً من أسباب إعادة المحاكمة[1].

كما يقرر مجلس الشورى في قرار آخر أن عدم تبليغ المستشار المقرر ومطالعة مفوض الحكومة إلى الفريقين وانتظار ملاحظاتهما ضمن المهلة المحددة قانوناً يشكل خرقاً للمعاملات الجوهرية ويفسح المجال لقبول طلب إعادة المحاكمة.

ويشكل تبليغ التقرير والمطالعة من شخص ليس بوكيل عن المستدعي خطأ في إجراء معاملة جوهرية نص عليها القانون وبالتالي فهو سبب من أسباب إعادة المحاكمة. لكن عدم تعيين مستشار مقرِّر خلال مهلة الثلاثة أيام المنصوص عليها في المادة 67 من نظام مجلس

---

(1) مذكور في «القانون الإداري العام»، للدكتور شوكت معكرون، مكتبة الجامعة، كسارة.

الشورى ليس سبباً جوهرياً يؤدي إلى إعادة المحاكمة.

◄ الإجراءات الجوهرية التي تجيز إعادة المحاكمة والمتعلقة بالحكم الذي يصدر عن مجلس شورى الدولة

من هذه الأسباب على سبيل المثال غياب الإشارة إلى الأوراق الأساسية في الحكم وذكر الوقائع القانونية والواقعية. وكذلك غياب الرد على الادعاءات المدلى بها من الفرقاء بحيث يشكل عدم الرد على أحد هذه الادعاءات في الحكم سبباً من أسباب إعادة المحاكمة.

وعلى العكس من ذلك فقد قرر مجلس الشورى أن إبلاغ الخصوم موعد إفهام القرار ليس من المعاملات الجوهرية لأن عملية إفهام الحكم هي من المراحل اللاحقة لإعداد الحكم وهي لا تؤثر على نتيجة الحكم.

ليست من الأصول الجوهرية أيضاً الإشارة إلى صدور القرار وجاهياً أو غيابياً، أو ذكر جميع أسماء الفرقاء ومحل إقامتهم. ليس سبباً لإعادة المحاكمة كذلك الخطأ في تفسير النصوص القانونية.

يقرر مجلس الشورى اللبناني في قرار «المحامي ألبير حشيمي»[1] أن إغفال ذكر محل إقامة الفرقاء في التحقيق والحكم لا يثير أي شك في ذهن الخصوم فيما يتعلق بشخصية المستدعي ووجوده وبالتالي فأن هذا الإغفال لا يشكل سبباً من أسباب إعادة المحاكمة. كما يقرر أن عدم إبلاغ الخصوم موعد إفهام الحكم لا أثر له في التحقيق السابق للحكم ولا في الحكم ذاته، ذلك أنه بعد

(1) مجلس القضايا، 1992/1/15، مجلة القضاء الإداري، 1992، ص 219.

وضع التقرير والمطالعة وإفساح المجال للخصوم لإبداء ملاحظاتهم عليها لا يبقى من سبيل لإجراء آخر سوى إفهام الحكم. وكذلك فإن إغفال المقرر بحث نقطة معينة لا يعني أن المستدعي حُرِم من حق من حقوق الدفاع في بحث هذه النقطة، لاسيما إذا أثارها مفوض الحكومة في مطالعته وقدم المستدعي ملاحظاته عليها.

أيضاً وأيضاً في قرار «ألبير حشيمي» يقرر الشورى أن ما يتوصل إليه المجلس في قراره المطعون فيه خلافاً لما ورد في تقارير المقررين لا يؤلف أية مخالفة لأي سبب قانوني أو أية صيغة جوهرية لأن المجلس مطلق اليد عند تمحيص الوقائع وتفسير القانون أثناء المذاكرة وله أن يكوِّن قناعته كما يتراءى له ضمن حدود القانون. وأن تفسير القانون تفسيراً خاطئاً لا يؤلف سبباً لإعادة المحاكمة وبصورة خاصة لا يؤلف مخالفة للمعاملات (المراسم) الجوهرية. أخيراً يقرر مجلس الشورى أنه إذا كان يتوجب مبدئياً على المحكمة أن تشير إلى نصوص القوانين والأنظمة التي طبقتها في قرارها، فإن إغفال الإشارة إلى النص أو الإشارة إليه خطأ ليس من شأنه أن يؤلف مخالفة جوهرية تبرر قبول إعادة المحاكمة.

على العكس من ذلك يقرر مجلس الشورى في «فريد راجح ورفاقه»[1] أن عدم تعيين مقرر جديد أمام مجلس القضايا وعدم وضع تقرير ومطالعة جديدين أو تبنيهما من أحد أعضاء هذا المجلس يعتبر مخالفة للأصول الجوهرية التي أوجبها القانون والتي تشكل سبباً لإعادة المحاكمة.

يؤكد مجلس الشورى في قرار آخر «نجيب علوية ورفاقه»، 20 آذار 1975، أ.ق.أ، 1973-1982، ص 283، أن الأصول الجوهرية

(1) مجلس القضايا، 1992/4/16، مجلة القضاء الإداري، 1992، ص 371.

هي تلك الاجراءات التي لا بد من إتباعها باعتبارها من مقومات التحقيق والحكم لاتصالها بالانتظام العام أو المبادئ العليا التي قد ينص القانون الوضعي عليها صراحة أو يكرس مضمونها أو آثارها؛ وأنه عند عدم وصف القانون لإجراء ما بأنه جوهري فإن هذا الوصف يعود للقاضي. في أسباب إعادة المحاكمة تدلي الجهة المستدعية أن القرار المطلوب الإعادة بشأنه لم يتعرض لسعة الشارع التي نشأت عن معاملة إستملاك اقتطعت بموجبها أجزاء من العقار المقابل لعقارها لضمها إلى الطريق ولكن تبين لمجلس الشورى أنه أورد في حيثيات القرار الوقائع المشار إليها من الجهة طالبة إعادة المحاكمة..

في قرار آخر يقرر الشورى اللبناني في 2002/4/11، مجلة القضاء الإداري، العدد 16، 2005، ص 683، أن «ملف الدعوى كان لا يزال لدى المقرر لكونه لا يزال عضواً في تشكيل الهيئة الجديدة. فضلاً عن ان تقريره الجديد أُبلِغ من أطراف النزاع مع مطالعة مفوض الحكومة للتعليق تأميناً لحق الدفاع، وليس في ذلك أية مخالفة للصيغ الجوهرية، مما يقتضي معه رد السبب المبحوث فيه». ويضيف أن القرار المطعون فيه تضمن في مستهله العبارة التالية: «بعد الاطلاع على ملف هذه المراجعة..». هذه العبارة تفيد الاطلاع على كل ما تضمنه الملف من لوائح ومستندات ولا حاجة بالتالي لتسمية الاوراق في متن القرار سواء منها الأساسية أو غير الأساسية.

يرى المجلس أيضاً في هذا القرار أن مطالعة مفوض الحكومة هي مجرد رأي يقدَّم إلى الهيئة الناظرة بالدعوى، بالإضافة إلى الرأي الذي يكون المقرر ضمّنه تقريره في الدعوى، وأن الهيئة غير ملزمة بالأخذ بأي من الرأيين، بل لها اعتماد ما تشاء تماشياً مع قناعتها ولذلك فإن عدم الأخذ بمطالعة مفوض الحكومة لا يشكل إخلالاً بأية صيغة جوهرية.

الفقرة الرابعة

تصحيح الخطأ المادي

إذا كان قرار مجلس شورى الدولة مشوباً بخطأ مادي كان له تأثير في الحكم جاز للفريق صاحب العلاقة أن يقدِّم إلى المجلس طلباً بالتصحيح ويجب أن يقدم هذا الطلب في مدة شهرين من تاريخ تبلغ القرار المطلوب تصحيحه.

يقع الخطأ المادي مثلاً في حالة الأخطاء الحسابية أو إغفال الحكم ذكرَ الفائدة المتوجبة في التعويض المالي.

في «شركة أبناء رفول بطرس التجارية» تاريخ 2003/3/18، م ق إ، 2007، عدد 19، ص 709، لا يعتبر الشورى «أنه يوجد خطأ مادي عند تطبيق القانون خطأ أو عند تفسير خاطئ للاستدعاء أو عند التقويمات القانونية التي يقوم بها المجلس». كان المجلس قد اعتبر أن قوة القضية المحكمة متوافرة وهكذا فإنه يكون قد طبَّق أحكام وشروط قوة القضية المحكمة على واقع القضية. وكانت المستدعية الدولة قد دفعت (بطلب إعادة محاكمة ثان) بأن القرار القضائي السابق صدر لمصلحة مرسيل بطرس، فيما المراجعة الحاضرة موضوع طلب إعادة المحاكمة مقدمة من شركة أبناء رفول بطرس التجارية..

أضاف الشورى أنه سبق وردَّ طلب إعادة المحاكمة وبالتالي فقد اكتسب القرار قوة القضية المحكمة وأصبح مبرماً، وأن حجية القضية المقضية تفترض توفر ثلاثة شروط: ذاتية الخصوم وذاتية

الموضوع وذاتية السبب وبما أن، يؤكد الشورى، حجيةً القضية المقضية «متوافرة في المراجعة لا سيما لجهة ذاتية الخصوم (لأن مرسيل بطرس هو رئيس مجلس إدارة شركة أبناء رفول..) وذاتية الموضوع وذاتية الأسباب..»، لكل هذا يقتضي رد المراجعة.



نظام مجلس شورى الدولة

مرسوم رقم 10434

صادر في 1975/6/14

❖ تم استبدال تسمية المجلس التأديبي العام بإسم الهيئة العليا للتأديب وفقاً للمرسوم الإشتراعي رقم 11 تاريخ 1985/3/23

إن رئيس الجمهورية،

بناء على الدستور ولاسيما المادة 58 منه،

وبما أن الحكومة أحالت على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 8085 تاريخ 1974/5/31 مشروع قانون معجل يتعلق بنظام مجلس شورى الدولة،

وبما أنه انقضى أكثر من أربعين يوماً على طرح مشروع القانون المعجل المذكور على مجلس النواب دون أن يبته،

وبناء على اقتراح وزير العدل،

بعد موافقة مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 1975/2/19،

يرسم ما يأتي:

المادة الأولى: يوضع موضع التنفيذ مشروع القانون المعجل

المحال على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 8085 تاريخ 1974/5/31 المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة التالي نصه:

المادة 1 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

- يتألف القضاء الاداري من مجلس شورى الدولة ومن محاكم إدارية، على رأس المحاكم الادارية محكمة عليا هي مجلس شورى الدولة ومركزه بيروت.
- يتولى مجلس شورى الدولة بالإضافة الى مهامه مراقبة النصوص التنظيمية على الوجه المبين في هذا القانون.

المادة 2 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يؤلف القضاء الاداري (مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية) جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية.

المادة 3 - يمارس رئيس مجلس شورى الدولة صلاحيات الرئيس التسلسلي الأعلى من الناحيتين الإدارية والمالية.

الباب الأول - تأليف مجلس شورى الدولة ونظام أعضائه

الفصل الأول - التعيين والتدرج والنقل

المادة 4 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يتألف مجلس شورى الدولة من رئيس ومفوض حكومة ومن رؤساء غرف ومستشارين ومستشارين معاونين.

تتألف المحاكم الادارية من رؤساء ومستشارين وهي محاكم من الدرجة الاولى تُصدر أحكامها عن رئيس وعضوين لكل محكمة.

إن القضاة الإداريين (مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية) مستقلون في إجراء وظائفهم القضائية ولا يجوز نقلهم أو فصلهم أو اتخاذ أي تدبير من شأنه المساس بأوضاعهم المسلكية إلا ضمن حدود هذا القانون.

يحدَّد عدد القضاة الإداريين وفئاتهم ودرجاتهم ورواتبهم في الجدولين رقم 1و2 الملحقين بهذا القانون.

المادة 5 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يعيَّن رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل من بين رؤساء الغرف الذين هم في إحدى الدرجات الأربع العليا وما فوق أو من بين المستشارين الذين هم في الدرجة الاولى وما فوق.

ويمكن تعيينهما بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل من بين القضاة الذين هم في الدرجة الثانية عشرة وما فوق.

المادة 6 - معدلة وفقاً للقانون 94 تاريخ 1991/9/21 والقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يعين رئيس الغرفة في مجلس شورى الدولة أو رئيس المحكمة الادارية بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين المستشارين الذين هم في الدرجة العاشرة وما فوق.

المادة 7 - معدلة وفقاً للمرسوم 259 تاريخ 1993/10/6 والقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يعين المستشار بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين المستشارين المعاونين أو المستشارين في المحاكم الإدارية الذين هم من الدرجة السابعة وما فوق.

يمكن تعيين المستشار بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين:

1 - القضاة العدليين الذين هم من الدرجة السابعة وما فوق وقضاة ديوان المحاسبة بالدرجة التي توازي الدرجة السابعة.

2 - موظفي الفئة الاولى الحائزين الإجازة في الحقوق اللبنانية الذين مارسوا في وظيفة تشترط حيازة إجازة في الحقوق مدة خمس سنوات على الأقل في مجلس الخدمة المدنية أو التفتيش المركزي أو المجلس التأديبي العام.

3 - موظفي الفئة الاولى في الإدارات العامة والمؤسسات العامة ومجلس النواب الحائزين الإجازة في الحقوق

اللبنانية والذين مارسوا هذه الوظيفة مدة خمس سنوات على الأقل. وموظفي الفئة الثانية الحائزين شهادة دكتوراه دولة في القانون العام في الادارات العامة والمؤسسات العامة.

4 - الحائزين شهادة دكتوراه دولة في الحقوق ومارسوا التعليم العالي كأستاذ أصيل مدة عشر سنوات كاملة على الأقل في كليات ومعاهد الحقوق وإدارة الأعمال المعترف بها رسمياً.

5 - المحامين المسجلين في الجدول العام منذ خمس عشرة سنة على الأقل شرط ألا يكونوا قد تجاوزوا الثامنة والأربعين من العمر.

لا يجوز ان يتعدى عدد المستشارين المعينين من خارج فئة المستشارين المعينين أو المستشارين في المحاكم الإدارية نصف عدد مجموع عدد المستشارين الملحوظ في الملاك. خلافاً لكل نص عام أو خاص يجوز نقل القاضي في مجلس شورى الدولة أو المحاكم الإدارية بعد موافقته الى ملاك إحدى الوزارات أو الإدارات العامة أو المؤسسات العامة على اختلافها وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل والوزير المختص وبعد موافقة مكتب المجلس.

تُطبق على قضاة مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية أنظمة الموظفين في كل ما لا يتعارض وأحكام هذا القانون.

المادة 8 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يعين القضاة المتدرجون المعلنة أهليتهم قضاة أصيلين في الدرجة الأخيرة في المحاكم الإدارية وذلك بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل.

بعد مضي خمس سنوات على الأقل يمكن نقل القاضي من المحكمة الإدارية الى مجلس شورى الدولة برتبة مستشار معاون بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة بقرار من وزير العدل.

يمكن تعيين المستشار المعاون أو المستشار في المحكمة الادارية من بين:

- القضاة العدليين الذين هم في الدرجة الرابعة وما فوق والمحامين المسجلين في الجدول العام منذ خمس سنوات على الأقل شرط ان لا يكونوا قد تجاوزوا الاربعين من العمر.

المادة 9 - معدلة وفقاً للقانون 94 تاريخ 1991/9/21 والقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يعيَّنُ القاضي في القضاء الإداري بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل وبعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين الفائزين بالمباراة.

يعيَّنُ القاضي في القضاء الإداري بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل وبعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين الفائزين بالمباراة.

يجري التعيين في الدرجة الأخيرة من الرتبة. وإذا كان يفوق

راتب الدرجة الاخيرة يعيَّنُ في الدرجة التي توازي راتبها راتبه مع احتفاظه بالقدم المؤهل للتدرج، وذلك بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة.

يحدد وزير العدل وبعد استطلاع رأي مكتب مجلس شورى الدولة عدد القضاة المتدرجين المنوي تعيينهم ويطلب الى مكتب المجلس تنظيم مباراة لهذه الغاية.

يمكن تعيين رئيس الغرفة أو رئيس المحكمة الإدارية بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين القضاة العدليين الذين هم في الدرجة العاشرة وما فوق.

ينظِّمُ مكتب مجلس شورى الدولة مباراة الدخول الى المعهد محدداً مواد المباراة ومعدل علامات القبول، كما يعين اللجنة الفاحصة في بدء كل مباراة من القضاة الذين يختارهم لهذه الغاية.

يشترط في من يتقدم للمباراة ان يكون:

1 - لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقل.

2 - أتم الحادية والعشرين من العمر ولم يتجاوز الحادية والثلاثين من العمر.

3 - متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية أو محاولة جناية من أي نوع كانت أو بجنحة شائنة كما هي معرفة بنظام الموظفين.

4 - سليماً من الأمراض والعاهات التي تحول دون القيام بأعباء الوظيفة ومن ذوي السيرة الحسنة وعليه ان يبرز

شهادة من اللجنة الطبية الرسمية اثباتاً لذلك.

5 - مجازاً في الحقوق وتشترط الحقوق اللبنانية لمن هو خاضع لها.

6 - ويمكن ان يعين بدون مباراة اذا كان يحمل شهادة دكتوراه دولة في القانون وذلك بعد موافقة مكتب المجلس.

المادة 10 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

ينظر مكتب مجلس شورى الدولة في وضع القاضي الإداري عند انقضاء سنتين على تعيينه ويمكنه ان يقرر إخراجه من الملاك اذا ظهر انه ليست له المؤهلات التي تتطلبها أعماله.

على مكتب المجلس ان يقرر الإخراج من الملاك أو التثبيت فيه خلال مهلة ستة أشهر على الأكثر من تاريخ انقضاء السنتين. واذا انقضت المهلة دون اتخاذ اي قرار من قبل المكتب يُعتبر القاضي مثبتاً حكماً بدون حاجة الى نص آخر.

المادة 11 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

إن القاضي الإداري الذي يقرر مكتب المجلس إخراجه من الملاك يعتبر محالاً على الاستيداع ويبقى في هذا الوضع لحين إلحاقه بملاك آخر أو صرفه من الخدمة وفقاً للأحكام الخاصة المنصوص بالاستيداع عليها في نظام الموظفين.

إن القاضي الذي يتقرر تثبيته عند عدم وجود مركز شاغر،

يُلحق بقرار من رئيس مجلس الشورى باحدى المحاكم الادارية.

المادة 12 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يُقسِم القاضي الإداري عند تثبيته وباقي قضاة مجلس شورى الدولة عند تعيينهم في الملاك اليمين التالية امام مكتب مجلس شورى الدولة:

«أُقسِم بالله العظيم أن أقوم بوظائفي بكل إخلاص وأمانة وأن أحرص على سر المذاكرة الحرص المطلق وأن اتصرف في كل أعمالي تصرف القاضي الصادق الشريف».

المادة 13 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يلحق المستشارون المعاونون وأعضاء المحاكم الإدارية بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة بعد أخذ رأي مكتب المجلس بإحدى الغرف القضائية أو لدى مفوضية الحكومة أو لدى إحدى المحاكم الإدارية ويلحقون بوزارة العدل بقرار من الوزير بعد موافقة رئيس مجلس شورى الدولة.

المادة 14 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

تُعطى الأولوية لرئيس المجلس ثم لمفوض الحكومة ثم للعضو الأعلى فئة وإذا تساوت الفئة فللعضو الأعلى درجة، وإذا تساوت الفئة والدرجة والأقدمية فللعضو الأقدم في المجلس وعند تساوي

العهد في المجلس فللأكبر سناً.

المادة 15 - يمكن لأعضاء مجلس الشورى أن يشتركوا لمدة محدودة في أعمال تتفق مع مؤهلاتهم القانونية لدى الوزارات والإدارات أو المؤسسات العامة أو البلديات أو أن يكلفوا بمهمة في الخارج. يجري التكليف بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة.

المادة 16 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يمكن انتداب المستشارين والمستشارين المعاونين لمختلف الوظائف لدى الوزارات أو الإدارات أو المؤسسات العامة أو البلديات.

يجري الانتداب بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل وموافقة رئيس مجلس شورى الدولة، ولا يمكن ان تتجاوز مدة الانتداب اكثر من ست سنوات طوال فترة ممارسة القضاء.

لا تطبق الفقرة السابقة على القاضي المنتدب الى إحدى هيئات وزارة العدل.

لا يجوز في اي حال ان يتجاوز عدد المنتدبين من كل فئة ثلث العدد الملحوظ في الملاك.

المادة 17 - يحتفظ القاضي المنتدب بصفته ومركزه في القضاء الإداري ولا يعين سواه في مكانه ويشترك في الهيئة العامة ويتابع تقاضي رواتبه المستحقة بالنسبة لفئته ودرجته من موازنة مجلس شورى الدولة.

يتقاضى القاضي المنتدب التعويضات العائدة للوظيفة التي انتُدب إليها وسائر التعويضات التي تعطى له بسبب انتدابه من موازنة الإدارة المنتدب إليها.

لا يطبق نظام العطلة القضائية على القاضي المنتدب ويستفيد من الإجازات الإدارية المنصوص عنها في نظام الموظفين.

المادة 18 - لا يجوز أن ينقل أعضاء مجلس شورى الدولة الى الإدارة إلا بعد انقضاء سنة على الأقل على تعيينهم فيه وبعد موافقة مكتب المجلس. يجري النقل بناء على اقتراح وزير العدل والوزير المختص.

المادة 19 - معدلة وفقاً للمرسوم 259 تاريخ 1993/10/6 والقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

1 - يتألف مكتب مجلس شورى الدولة على الوجه الآتي:

- رئيس مجلس شورى الدولة (رئيساً)

- مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة (نائباً للرئيس)

- رئيس هيئة التفتيش القضائي ورؤساء الغرف لدى مجلس شورى الدولة (أعضاء)

وثلاث رؤساء محاكم إدارية الأعلى درجة (أعضاء)

2 - يسهر مكتب مجلس شورى الدولة على حسن سير القضاء الإداري وعلى هيبته واستقلاله وحسن سير العمل ويتخذ

القرارات اللازمة بهذا الشأن.

3 - تكون قرارات مكتب مجلس شورى الدولة نافذة بحد ذاتها دونما حاجة لاستصدار أي نص آخر.

أما في الحالات التي يوجب القانون فيها موافقة وزير العدل على قرارات المكتب تعقد جلسة مشتركة بينهما للنظر في النقاط المختلف عليها.

إذا استمر الخلاف يعرض الأمر على مجلس الوزراء خلال مهلة شهر واحد على الأكثر للبت به.

ويبت به مجلس الوزراء بعد الإستماع الى رئيس مجلس شورى الدولة الذي يعرض وجهة نظر المكتب.

4 - يمارس مكتب مجلس شورى الدولة في كل ما لا يتعارض وهذا القانون الصلاحيات ذاتها التي يمارسها مجلس القضاء الاعلى تجاه القضاة بمقتضى قانون القضاء العدلي.

5 - يجتمع مكتب مجلس شورى الدولة بناء على دعوة من رئيسه وعند غيابه بناء على دعوة نائب الرئيس.

6 - يحق لوزير العدل أن يدعو مكتب المجلس الى الانعقاد لبحث مسألة معينة. تتضمن الدعوة موعد الاجتماع وجدول الأعمال.

7 - لا يكون اجتماع مكتب المجلس قانونياً إلا بحضور الرئيس أو نائبه ونصف الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً.

8 - تُتخذ قرارات المكتب بغالبية أصوات الحاضرين وعند التساوي يكون صوت رئيس الجلسة مرجحاً وإذا صدر قرار المكتب بأكثرية الآراء أشير فيه الى ذلك وعلى القاضي المخالف أن يدون مخالفته.

9 - تُرفع قرارات مكتب مجلس شورى الدولة فور اتخاذها لوزير العدل. وتنظم محاضر متسلسلة باجتماعات المكتب وقراراته حسب تواريخها وتحفظ لدى رئيس مجلس شورى الدولة بعد توقيعها من الرئيس والأعضاء.

10 - يلزم رئيس وأعضاء مكتب المجلس بالمحافظة على السرية ويعتبر إفشاء سر المداولة لدى المكتب إفشاء لسر المذاكرة لدى المحاكم.

11 - يقسم رئيس وأعضاء مكتب مجلس شورى الدولة وهم مرتدون الثوب القضائي أمام رئيس الجمهورية وبحضور وزير العدل اليمين الآتية:

«أقسم بالله العظيم بأن أقوم بمهامي في مكتب مجلس شورى الدولة بكل أمانة وإخلاص وأن أحفظ سرية المذاكرة وأن أتوخى في جميع اعمالي حسن سير القضاء وكرامته واستقلاله».

المادة 20 - يثابر القاضي الإداري الذي بلغ القمة في فئته أو رتبته على التدرج بالاستفادة من زيادة في راتبه تعادل درجة واحدة وفقاً لسلسلة درجات قضاة مجلس الشورى في الفئات التي تعلو فئته أو رتبته على أن لا يستفيد أكثر من ست درجات تلي الدرجة العليا في الملاك.

المادة 21 - يجري التعيين في الدرجة الاخيرة، أما تعيين القضاة العدليين والقضاة في ديوان المحاسبة وسائر الموظفين الخاضعين لشرعة التقاعد، فيعتبر بمثابة نقل من ملاك الى آخر.

المادة 22 - كل إخلال بواجبات الوظيفة وكل عمل يمس الشرف أو الكرامة أو الأدب يؤلف خطأ مسلكياً يعاقَب عليه أمام المجلس التأديبي المنصوص عنه في المادة 24.

المادة 23 - لوزير العدل أن يطلب من رئيس المجلس التحقيق بشأن كل أمر يبدو له أنه يستدعي الملاحقة التأديبية.

يجري التحقيق بتكليف من رئيس المجلس بواسطة عضو من بين الأعضاء الذين يتساوون مع العضو المشكو منه أو يعلونه بحسب قاعدة الأولوية. وتُرفع نتيجة هذا التحقيق الى وزير العدل بواسطة رئيس مجلس شورى الدولة.

يحيل وزير العدل العضو المشكو منه الى مجلس التأديب إذا وجد في التحقيق ما يبرر هذه الإحالة.

المادة 24 - معدلة وفقاً للمرسوم 259 تاريخ 1993/10/6 والقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يؤلَّفُ المجلسُ التأديبي من خمسة اعضاء:

- رئيس مجلس الشورى (رئيساً)
- مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة (نائباً للرئيس)

- الرئيسان الأعلى درجة من رؤساء الغرف (أعضاء)
- رئيس المحكمة الإدارية الأعلى درجة (عضو)

المادة 25 - يعين الرئيس مقرراً من بين أعضاء المجلس التأديبي.

يقوم المقرر بالتحقيقات اللازمة ويستمع الى صاحب العلاقة والى الشاكي عند الاقتضاء ويتلقى إفادات الشهود بعد اليمين ويرفع تقريره بلا إبطاء الى المجلس التأديبي.

المادة 26 - يدعو الرئيس فوراً صاحب العلاقة للاطلاع على الملف وعلى تقرير المقرر وللحضور أمام المجلس التأديبي في الجلسة التي يعينها له.

تجري المحاكمة بصورة سرية ويُتلى تقرير المقرر ويُطلب من صاحب العلاقة تقديم دفاعه حول الأمور المؤاخذ بها.

يحق لصاحب العلاقة أن يستعين بمحام واحد أو أحد زملائه.

وإذا تغيب ينظر المجلس في القضية على ضوء المستندات فقط.

يُصدِرُ المجلس قراره في اليوم ذاته أو يؤجله الى اليوم التالي على الأكثر، ويكون هذا القرار معللاً.

لا يقبل قرار المجلس التأديبي أي طريق من طرق المراجعة

بما فيها التمييز، ويكون نافذاً بحد ذاته بمجرد إبلاغه إلى صاحب العلاقة بالصورة الإدارية.

المادة 27 - إن العقوبات التأديبية التي يمكن الحكم بها هي:

1 - اللوم.

2 - التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تجاوز السنة.

3 - تأخير التدرج لمدة لا تجاوز السنتين.

4 - انزال الدرجة.

5 - انزال الفئة.

6 - الصرف من الخدمة.

7 - العزل مع الحرمان من تعويض الصرف أو معاش التقاعد.

في حال انزال الدرجة أو الفئة يُحتفظ للعضو بمدة أقدميته للتدرج، وفي حال العزل مع الحرمان من تعويض الصرف أو معاش التقاعد تعاد له المحسومات التقاعدية.

المادة 28 - تطبق في ملاحقة اعضاء مجلس شورى الدولة بالجرائم التي يرتكبونها الأصول المتبعة في ملاحقة اعضاء محكمة التمييز، أما إذا كان العضو من فئة المستشارين المعاونين من الرتبة الاولى أو الثانية فتطبق عليه الأصول المتبعة في ملاحقة أعضاء

محكمة الاستئناف.

وتُراعى في جميع الاحوال الأحكام الخاصة المبينة في المادة التالية.

المادة 29 - لا يلاحق أعضاء مجلس شورى الدولة بالجنايات والجنح المنبعثة عن الوظيفة إلا بعد استشارة مكتب المجلس وبناء على طلب وزير العدل، وإذا قضت المصلحة العامة بتوقيفهم حالاً يمكن لوزير العدل أن يرخِّصَ بذلك بعد استشارة رئيس مجلس شورى الدولة.

وفي حال ملاحقة أعضاء مجلس شورى الدولة بالجنايات والجنح غير المنبعثة عن وظائفهم لا يجوز توقيفهم إلا بموافقة وزير العدل بعد استشارة رئيس مجلس شورى الدولة.

المادة 30 - كل قرار بالإدانة أو التبرئة يصدر في جناية أو جنحة بحق احد أعضاء مجلس شورى الدولة يبلَّغ بواسطة وزير العدل إلى مجلس التأديب ليفصل في النتائج التأديبية الناجمة عن الأفعال التي أدت الى الملاحقة الجزائية، ما لم يكن الفصل عن الوظيفة قد وقع حكماً.

المادة 31 - يوقف عن العمل بقرار من وزير العدل بعد استشارة رئيس المجلس العضو المحال على المحاكمة من أجل جناية أو جنحة منبعثة عن الوظيفة الى أن يصدر القرار النهائي بشأنه.

ولوزير العدل ان يوقف عن العمل:

1 - العضو الملاحق بجناية أو جنحة غير منبعثة عن الوظيفة

بعد استشارة رئيس المجلس.

2 - العضو المحال على المجلس التأديبي.

المادة 32 - إن أعضاء مجلس شورى الدولة الذين مارسوا وظيفتهم مدة عشرين سنة ولم تنلهم عقوبة تأديبية يجوز قبولهم بمرسوم في منصب الشرف برتبتهم عند تركهم الوظيفة. ويتمتعون عندئذ بالامتيازات المبينة في هذا القانون.

تضم الخدمات التي قد يكون أداها أعضاء المجلس في القضاء العدلي أو في ديوان المحاسبة الى خدماتهم في مجلس شورى الدولة فيما يتعلق بتطبيق هذه المادة.

المادة 33 - فيما خلا الحالات والأصول المنصوص عنها في المواد السابقة وخلافاً لأي نص آخر، لا يجوز أن يُتخذ بحق أعضاء مجلس شورى الدولة أي تدبير من شأنه الاضرار بوضعيتهم.

الباب الثاني - تنظيم مجلس شورى الدولة

المادة 34 - معدلة وفقاً للمرسوم 259 تاريخ 1993/10/6 والقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31.

يُحدد بقرار من وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة تاريخ مباشرة محاكم الدرجة الاولى العمل وعددها ومراكزها وعدد قضاة كل غرفة.

أولاً: تُحدد صلاحية المحكمة الإدارية الإقليمية وفقاً للقواعد الآتية:

1 - محل إقامة المستدعي في النزاعات المتعلقة بالأعمال الفردية الخاصة بالأمن.

2 - مكان الأملاك المبنية وغير المبنية في النزاعات المتعلقة بصورة عامة بالأعمال الخاصة بتلك الأملاك.

3 - مكان تنفيذ العقد، وفي حال تعدي التنفيذ نطاق صلاحية المحكمة الإدارية الإقليمية، مكان توقيع العقد.

4 - محل إقامة المستدعي إذا كان الضرر ناجماً عن عمل إداري.

5 - مكان الحدث المنشئ للضرر اذا كان الضرر ناجماً عن أشغال عامة أو عن تصرف اداري.

6 - مكان التعيين في قضايا الموظفين التي يخرج النظر فيها عن صلاحية مجلس الشورى في الدرجة الاولى.

7 - مكان وجود المجالس الإدارية في النزاعات المتعلقة بالانتخابات.

8 - مكان وجود المجالس الادارية أو المؤسسات العامة والخاصة في النزاعات المتعلقة بتنظيمها وسير عملها ولاسيما في شأن قرارات المراقبة والوصاية المتخذة بحقها.

9 - في حال عدم امكانية تطبيق القواعد المذكورة أعلاه، مكان مقر السلطة التي اتخذت العمل الاداري المشكو منه أو مكان مقر السلطة المفوض إليها مثل هذا العمل

أو مكان توقيع العقد.

إن المحكمة الصالحة للنظر بالطلب الأصلي صالحة أيضاً للنظر بكل طلب تبعي أو عارض أو مقابل أو مرتبط بغيره وبكل دفع.

إن المحكمة الصالحة للنظر بطلبات تفسير وتقدير صحة الأعمال الإدارية هي المحكمة الصالحة للنظر بالعمل المشكو منه.

ثانياً:

1 - يمكن وزير العدل الترخيص لغرف المحاكم الإدارية أن تعقد جلساتها خارج مركزها في أماكن تُحدد بقرار يتخذه بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة.

2 - توزيع الأعمال بين الغرف في المركز الواحد بقرار من رئيس مجلس الشورى بعد أخذ رأي مكتب المجلس.

3 - يرأس الدائرة القضائية رئيس المحكمة وإذا كان القلم مشتركاً بين عدة غرف فيعتبر رئيساً للدائرة القضائية رئيسُ الغرفة الأعلى درجة وعند تساوي الدرجة فالرئيس الأقدم عهداً في القضاء وعند تساوي الأقدمية الأكبر سناً وعند تساوي السن يعيَّنُ رئيس الدائرة بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة.

4 - رئيس الدائرة القضائية مسؤول عن حسن سير العمل في دائرته وهو الرئيس الإداري لموظفي القلم العاملين فيها وله تجاههم الصلاحيات التي تمنحها للمدير أنظمة الموظفين الإداريين.

5 - تتألف المحاكم الإدارية من القضاة المتخرجين من المعهد القضائي - قسم القانون العام - ومن بين القضاة المعينين وفق أحكام المادة الثامنة من هذا القانون، ويمكن تعيين قضاة مجلس شورى الدولة في هذه المحاكم بقرار من رئيس المجلس.

- إذا تعذر على أحد القضاة التابعين للمحكمة الإدارية القيام بعمله لأي سبب فلرئيس الدائرة القضائية ان يكلف قاضياً من القضاة التابعين له لتأمين أعمال القاضي المذكور.

ثالثاً: يُقسم مجلس شورى الدولة الى سبع وحدات

1 - مجلس القضايا.

2 - ست غرف: واحدة منها إدارية والخمس الباقية قضائية.

المادة 35 - معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

يتألف مجلس القضايا من:

1 - رئيس مجلس شورى الدولة رئيساً وعند تعذر حضوره يرأسه رئيس الغرفة الذي له الأولوية وفق القاعدة المنصوص عليها في المادة 14 من نظام مجلس شورى الدولة.

2 - رؤساء الغرف وثلاثة مستشارين يختارهم رئيس مجلس شورى الدولة في بداية كل سنة قضائية، أعضاء.

تصدر القرارات عن هيئة مؤلفة من الرئيس ومن أربعة أعضاء على الأقل وإذا تعادلت الاصوات كان صوت الرئيس مرجحاً.

يُستأنس بالمبادئ التي تنطوي عليها قراراتها لتوحيد اجتهاد غرف مجلس شورى الدولة.

المادة 36 - معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

يرأس الغرفة الإدارية رئيسُ مجلس شورى الدولة ويمكن ان ينيب عنه أحد رؤساء الغرف. للرئيس أن يكلف واحداً أو أكثر من بين المستشارين أو المستشارين المعاونين بأعمال هذه الغرفة بصفة عضو أصيل.

المادة 37 - معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6 والقانون 375 تاريخ 1994/11/4

تتألف كل غرفة قضائية من رئيس ومستشارين اثنين على الأقل ويلحق بها مستشار معاون أو أكثر لمساعدتها في أعمالها. ويجوز لرئيس الغرفة أن يعين مقرراً ويكمل الهيئة عند الاقتضاء.

لرئيس المجلس أن يرأس علاوة على الغرفة القضائية التي يرأسها أية غرفة من الغرف القضائية.

في حال غياب رئيس الغرفة يقوم بمهامه المستشار الأعلى درجة.

المادة 38 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

في حال شغور المركز أو غياب الرئيس أو تعذر ممارسته الوظيفة يقوم مقامه رئيس الغرفة الذي له الأولوية وفقاً للقاعدة المنصوص عليها في المادة الرابعة عشرة ولا يستفيد من يقوم مقام الرئيس الأصيل من مخصصات الوظيفة.

المادة 39 - ملغاة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

المادة 40 - ملغاة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

المادة 41 - معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

تؤلف الغرف وتوزع الأعمال عليها بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح مكتب مجلس شورى الدولة.

يمكن للمستشار أن يكون عضواً في غرفتين قضائيتين على الأكثر.

في حال عدم تمكن إحدى الغرف من القيام بأعمالها لعدم اكتمال عددها بسبب الشغور أو الغياب أو أي سبب آخر ينتدب مكتب مجلس شورى الدولة مستشارين في الغرف الأخرى لتأليف أو إكمال الغرف الناقصة.

المادة 42 - لا يجوز ان تضم الغرفة الواحدة أعضاء تربط بعضهم ببعض صلة قربى أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة، ولا يجوز لأحدهم ان يشترك في دعوى يكون طرفاً أو وكيلاً فيها أحد اقاربه أو أصهاره أو قضى بها احد أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة نفسها .

المادة 43 - تطبق لدى مجلس شورى الدولة أحكام أصول

المحاكمات المدنية المتعلقة بنقل الدعوى للارتياب المشروع ورد القضاة وتنحيهم، إلا أن طلب النقل للارتياب المشروع يجب أن يقدم الى مجلس القضايا.

المادة 44 - معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

تحال الدعوى الى مجلس القضايا بقرار من رئيس مجلس الشورى في أية مرحلة من مراحل المحاكمة وفي هذه الحال تُرفع يدُ الغرفة عن الدعوى حكماً بمجرد صدور القرار.

لمفوض الحكومة أو لرئيس الغرفة أن يطلب إحالة دعوى إلى مجلس القضايا ولمكتب مجلس شورى الدولة ان يتخذ القرار بالاستجابة أو بالرد خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه الطلب.

لا يكون قرار رئيس المجلس بالاستجابة أو بالرد معللاً ولا يقبل هذا القرار أي طريق من طرق المراجعة.

تعتبر دعاوى القضاة والدعاوى المقدمة نفعاً للقانون من صلاحية مجلس القضايا حكماً.

باستثناء الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة السابقة يحق لرئيس مجلس شورى الدولة أن يقرر اعتبار أية مراجعة عالقة أمام مجلس القضايا بتاريخ نفاذ هذا القانون من صلاحية غرفة قضائية شرط أن لا يكون قد صدر فيها تقرير من المستشار المقرر.

المادة 45 - يؤازر الغرف في مجلس شورى الدولة مفوض الحكومة ويكون لديه أربعة معاونين يعينون على الأكثر من بين المستشارين أو المستشارين المعاونين بمرسوم يتخذ بناء على إنهاء

مكتب المجلس واقتراح وزير العدل.

يتقدم مفوض الحكومة أو المفوض المعاون الذي ينتدبه بمطالعاته المعللة في جميع الدعاوى المقدمة الى مجلس شورى الدولة.

يتقدم مفوض الحكومة شخصيا بمطالعاته أمام مجلس القضايا، وعند تعذر ذلك ينوب عنه معاونه الاول.

المادة 46 - يجتمع مجلس شورى الدولة في هيئة عامة مرة كل سنة في شهر تشرين الأول بناء على دعوة الرئيس.

تتألف الهيئة العامة من جميع أعضاء المجلس. ولا يمكنها المذاكرة إلا عند حضور نصف أعضائها على الأقل وتُتَّخذ المقررات بأغلبية أصوات الحاضرين. وعند تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.

تكون الاجتماعات سرية، وينظم رئيس القلم محاضرها التي لا يجوز إعلانها بأية صورة.

يعرض الرئيس على البحث تقريراً يتضمن أعمال مجلس شورى الدولة خلال السنة السابقة والإشارة الى الإصلاحات التشريعية والنظامية والإدارية التي يراها موافقة للمصلحة العامة.

يبلغ رئيس مجلس الشورى مقررات الهيئة العامة الى وزير العدل.

المادة 47 - يتولى رئيس مجلس شورى الدولة، بالإضافة إلى الوظائف والمهام المحددة له في هذا القانون، أعمال الإدارة، ويقوم بالتفتيش القضائي والإداري بنفسه أو بواسطة من ينتدبه من

الأعضاء وله أن يحدد مهام الموظفين ويوزع العمل بينهم وأن يفوِّض بعض صلاحياته الادارية الى المستشار المعاون المشرف على الدوائر الادارية أو أي مستشار معاون آخر.

المادة 48 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يتألف قلم مجلس شورى الدولة وأقلام المحاكم الإدارية من مساعدين قضائيين وحجّاب ومباشرين ويحدد عددهم وفئاتهم ودرجاتهم ورواتبهم في الجدولين رقم 3 ورقم 4 الملحقين بهذا القانون.

المساعدون القضائيون هم رؤساء الأقلام ورؤساء الكتبة والمباشرون والمستكتبون في أقلام مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية ويحدَّدُ عددهم وفئتهم بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل.

يتولى المساعدون القضائيون الأعمال القلمية المنصوص عليها في القانون وسائر الأعمال التي يتطلبها سير العمل في الدوائر القضائية.

المادة 49 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

تطبق على المساعدين القضائيين الملحقين لدى القضاء الإداري الأحكام الواردة في قانون القضاء العدلي وذلك في كل ما لا يتعارض وأحكام هذه القانون.

المادة 50 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

رئيس القلم مسؤول عن حسن سير العمل أمام رئيس الدائرة القضائية، وله تجاه موظفي القلم الصلاحيات التي تمنحها أنظمة الموظفين الإداريين لرئيس الدائرة.

المادة 51 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يؤلف المجلس التأديبي للمساعدين القضائيين لدى القضاء الإداري من ثلاثة قضاة إداريين يعيّنون بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأي مكتب المجلس لمدة ثلاث سنوات قضائية قابلة للتجديد مرة واحدة.

يقوم بوظيفة مفوض الحكومة لدى المجلس التأديبي مفتش قضائي ينتدبه رئيس هيئة التفتيش القضائي.

تطبق لدى المجلس التأديبي أحكام المواد 25 و26 و27 من نظام مجلس شورى الدولة.

المادة 52 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

تتخذ قرارات المجلس التأديبي للمساعدين القضائيين بالأكثرية وتخضع للمراجعة امام مجلس شورى الدولة.

المادة 53 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يحال المساعد القضائي الى المجلس التأديبي بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة أو بقرار من رئيس هيئة التفتيش القضائي ويمكن أن يوقف عن العمل بموجب القرار ذاته.

المادة 54 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يطبق على المساعدين القضائيين نظام الموظفين العام في كل ما لا يتعارض وأحكام هذا القانون ويخضعون مسلكياً للتفتيش القضائي.

المادة 55 - تبدأ العطلة القضائية في مجلس شورى الدولة في 15 تموز وتنتهي في أول تشرين الاول من كل سنة، وتنظم الأعمال فيها بقرار من مكتب المجلس.

لا يحق لأعضاء مجلس شورى الدولة أية علاوة على هذه العطلة غير أنه يعود لوزير العدل أن يمنحهم إجازة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً في السنة براتب كامل بناء على طلب خطي يقدم إليه بالطريقة التسلسلية.

الباب الثالث - مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون الإدارية والتشريعية

المادة 56 - يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين، فيعطي رأيه في المشاريع التي يحيلها عليه الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيء ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها. وله من أجل ذلك ان يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين بأصحاب الرأي والخبرة.

المادة 57 - يجب أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها.

ويمكن أن يستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه. (راجع التعميم رقم 24 تاريخ 1996/12/9).

المادة 58 - يحيل الوزير المختص على مجلس شورى الدولة المشاريع والمسائل المنصوص عنها في المادتين السابقتين.

وتتذاكر الهيئة بالاستناد الى تقرير أحد أعضائها.

المادة 59 - لوزير العدل ان يطلب الى رئيس مجلس شورى الدولة تعيين أحد أعضاء المجلس لمساعدة الإدارات في إعداد أحد المشاريع المنصوص عليها في المادتين 56 و57 السابقتين.

الباب الرابع - مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون القضائية

الفصل الأول - في صلاحيات مجلس شورى الدولة

المادة 60 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

المحاكم الادارية هي المحاكم العادية للقضايا الإدارية.

مجلس شورى الدولة هو المرجع الاستئنافي لجميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية والمرجع الاستئنافي أو التمييزي في

القضايا الادارية التي عين لها القانون محكمة خاصة ومحكمة الدرجة الاولى والأخيرة لبعض القضايا.

المادة 61 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

تنظر المحاكم الإدارية في الدرجة الاولى على الأخص:

1 - في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة أو الأضرار الناتجة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي.

2 - في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة.

3 - في قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي.

4 - في القضايا المتعلقة بإشغال الاملاك العامة.

5 - في القضايا التي ترجع فيها السلطة الادارية على الموظفين في حال ارتكابهم خطأ كان سبباً للحكم عليها.

6 - في قضايا الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة خلافاً لأي نص آخر عام أو خاص.

تخرج عن اختصاص القضاء الاداري طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات وتنظر فيها المحاكم العدلية.

المادة 62 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

تلغى جميع لجان الإعتراضات على الضرائب المباشرة وغير المباشرة وعلى الرسوم الأميرية والبلدية المنشأة بموجب مختلف قوانين الضرائب والرسوم.

تحال جميع الإعتراضات العالقة أمام هذه اللجان بالطريقة الإدارية إلى المحاكم الإدارية وفق صلاحيتها الإقليمية خلال شهر من تاريخ نفاذ هذا القانون.

يجب على صاحب العلاقة في مختلف قضايا الضرائب والرسوم الإعتراض عليها امام الدائرة المالية المختصة قبل تقديم الدعوى أمام المحكمة الإدارية وذلك تحت طائلة رد الاعتراض. وتبقى سارية المفعول لهذا الغرض أحكام المواد 2 الى 9 والمادة 17 من المرسوم رقم 15947 تاريخ 31 آذار 1964 المتعلق بتحديد أصول الاعتراضات على الضرائب والرسوم ومهل البت بها.

المادة 63 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

1 - تنظر المحاكم الإدارية في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للقرارات ذات الصفة الإدارية سواء كانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة الصادرة عن سلطة عامة محلية (محافظ - قائمقام - مجلس بلدي الخ...).

2 - في النزاعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس الإدارية كالمجلس البلدية والهيئات الإختيارية وسواها.

3 - في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين المحليين.

المادة 64 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

خلافاً لأي نص اخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين.

ووفقاً للقانون رقم 428 تاريخ 2002/6/6، تطبق أحكام الفقرة الأولى من المادة 64 على جميع المراجعات العالقة والتي لم تقترن بحكم نهائي مبرم بما فيها الأحكام التي هي موضوع طلب إعادة محاكمة.

المادة 65 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

ينظر مجلس شورى الدولة في الدرجة الأولى والأخيرة بالنزاعات الاتية:

1 - طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم التطبيقية والفردية والأعمال التنظيمية الصادرة عن الوزراء.

2 - قضايا الموظفين المعينين بمراسيم.

3 - المراجعات بشأن القرارات الإدارية الفردية التي يتجاوز نطاق تطبيقها الصلاحية الإقليمية لمحكمة إدارية واحدة.

4 - طلبات التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإدارية التي

هي من صلاحية مجلس شورى الدولة في الدرجة الأولى والأخيرة.

على المحاكم العدلية ان ترجئ بت الدعاوى التي تعرض عليها اذا استلزم حل هذه الدعاوى تفسير أو تقدير صحة عمل إداري يخرج النظر به عن صلاحياتها.

5 - يعرض الفريق الاكثر عجلة المسألة على مجلس شورى الدولة فيعطي المجلس رأيا ملزما للمحاكم العدلية في القضية التي أعطي الرأي من أجلها.

6 - قضايا التلازم.

المادة 66 - معدلة وفقاً للمرسوم 259 تاريخ 1993/10/6 والقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

أولاً: لرئيس مجلس شورى الدولة أو لرئيس المحكمة الإدارية أو من ينتدبه من القضاة ان يعين بناء على طلب صاحب العلاقة وخلال أسبوع من ورود الطلب خبيراً يكلَّف بمعاينة الوقائع التي من شأنها ان تسبب مراجعة لدى المحاكم الإدارية أو مجلس شورى الدولة.

يبلَّغ القرار إلى من يُحتمل أن يُدَّعى بوجهه ويُدعى لحضور الكشف.

يعتبر كل تقرير وضعه خبير معين خلافاً لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة باطلاً ولا يُقبل لدى القضاء الاداري ولا يمكن الاعتداد به.

يحدد رئيس مجلس الشورى أو رئيس المحكمة أو القاضي المنتدب من قبله أتعاب الخبير.

يحق للفرقاء وللخبير الاعتراض على قرار تحديد الاتعاب امام الغرفة التي يرأسها القاضي الذي اتخذ القرار خلال مهلة اسبوع من تاريخ التبليغ تحت طائلة رده شكلا. ويكون القرار الصادر مبرماً ونافذاً على أصله.

ثانياً: لرئيس مجلس شورى الدولة أو لرئيس المحكمة الإدارية - أو للقاضي المنتدب من قبلهما قبل تقديم أية مراجعة، ان يتخذ في حالة العجلة وبناء على طلب صاحب العلاقة خلال اسبوع على الأكثر من ورود الطلب، جميع التدابير الضرورية الممكنة المؤقتة والاحتياطية التي من شأنها حفظ الحقوق ومنع الاضرار وذلك من دون التعرض لأصل الحق وله ان يقرر تقديم كفالة.

لا يحق لقاضي العجلة اتخاذ تدابير أو إجراءات من شأنها وقف تنفيذ عمل إداري أو بعضه، وله أن يحكم بغرامة على الخصم الذي يتمنع عن تنفيذ قراره المشار اليه في الفقرة السابقة.

ثالثاً: لرئيس مجلس شورى الدولة أو لرئيس المحكمة الإدارية أو للقاضي المنتدب من قبلهما دون التعرض لأصل الحق بناء على طلب صاحب العلاقة الذي قدّم دعوى في الأساس ان يُلزم خصمَه بأن يدفع له سلفة عن قيمة المبلغ المطالب به عندما تكون مراجعته مرتكزة على أسباب جدية وهامة لقاء تقديم كفالة مصرفية من مصرف معتمد من قبل البنك المركزي تضمن تنفيذ الحكم عليه بإعادة السلفة مع التعويض الذي يراه المجلس من جراء استيفائه السلفة مقدماً.

- يمنح الخصوم من تاريخ تبليغ الطلب مهلة تتراوح بين أربع وعشرين ساعة وأسبوع للجواب على طلب صاحب العلاقة المشار اليه في البندين الثاني والثالث المذكورين أعلاه.

رابعاً: يجوز الاعتراض امام الغرفة المختصة أو المحكمة على قرار العجلة المتخذ وفقاً للبندين الثاني والثالث خلال مهلة ثمانية أيام من تاريخ التبليغ.

يُفصل الاعتراض في غرفة المذاكرة بقرار على حدة خلال أسبوع من دون اتباع اية أصول أخرى ويشترك المقرر في الحكم.

لا تتمتع قرارات العجلة المتخذة وفقا للفقرتين الثانية والثالثة من هذه المادة بقوة القضية المحكمة ويمكن تعديلها أو الرجوع عنها بناء على طلب أحد الفرقاء اذا طرأت ظروف جديدة تبرر ذلك.

خامساً: يمكن مراجعة رئيس المحكمة الإدارية أو من ينتدبه في حال الإخلال بموجبات الإعلان وتوفير المنافسة التي تخضع لها الصفقات العمومية والاتفاقات المتعلقة بإدارة المرفق العام.

ان الأشخاص المؤهلين للادعاء هم ذوو المصلحة لإبرام العقد والذين يمكن ان يتضرروا من هذا الاخلال، وكذلك ممثل الدولة في الإدارة المعنية حيث أُبرم العقد أو يجب ان يبرم من قبل بلدية أو مؤسسة عامة.

يمكن مراجعة رئيس المحكمة الإدارية قبل إبرام العقد وله أن يأمر المخل بالتقيد بموجباته وان يعلق توقيع العقد أو تنفيذ كل قرار متعلق به ويمكنه ايضاً إبطال هذه القرارات ومحو البنود المعدة

لكي تُدرج في العقد والتي تخالف الموجبات المذكورة. ينظر رئيس المحكمة الإدارية أو من ينتدبه وفقاً للأصول المستعجلة.

يُمنح الخصوم من تاريخ تبلغ الطلب مهلة تتراوح بين أربع وعشرين ساعة وأسبوع للجواب على طلب صاحب العلاقة.

يقبل قرار رئيس المحكمة الادارية أو من ينتدبه الاستئناف امام مجلس شورى الدولة خلال مهلة اسبوع من تاريخ التبليغ وينظر مجلس شورى الدولة بالاستئناف بالطريقة عينها.

الفصل الثاني - في أصول المحاكمة لدى مجلس شورى الدولة

المادة 67 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

تطبق أمام المحاكم الإدارية أصول المحاكمة لدى مجلس شورى الدولة.

لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الادارية.

المادة 68 - إذا لم تكن السلطة قد أصدرت قراراً فيتوجب على ذي العلاقة أن يستصدر مسبقا قراراً من السلطة المختصة، ومن أجل ذلك يقدم إلى السلطة طلباً قانونياً فتعطيه بدون نفقة إيصالاً يذكر فيه موضوع الطلب وتاريخ استلامه. واذا لم تجبه السلطة الى طلبه خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها الطلب المقدم منه اعتُبر سكوتها بمثابة قرار رفض، إلا في الحالتين التاليتين:

1 - إذا كانت السلطة الإدارية من الهيئات التقريرية التي لا تنعقد إلا في دورات معينة فتمدد مهلة الشهرين عند الاقتضاء حتى اختتام اول دورة تنعقد بعد تقديم الطلب.

2 - اذا كان بت موضوع الطلب خاضعاً لمهل قانونية تزيد في مجموعها عن الشهرين فلا يُعد سكوت الادارة قراراً ضمنياً بالرفض إلا بعد انصرام هذه المهل.

المادة 69 - مهلة المراجعة شهران وتبتدئ المهلة من تاريخ نشر القرار المطعون فيه إلا اذا كان من القرارات الفردية فتبتدئ من تاريخ التبليغ أو التنفيذ.

واذا كان القرار الإداري قراراً ضمنياً بالرفض ناتجاً عن سكوت الإدارة فمهلة الشهرين المنصوص عليها في الفقرة السابقة تبتدئ اعتباراً من انتهاء المدة المعينة في المادة 68.

إذا صدر قرار صريح قبل انتهاء مهلة الشهرين المذكورة تسري من جديد منذ هذا القرار مهلة المراجعة، واذا صدر هذا القرار بعد انقضاء مهلة الشهرين فلا يكون من شأنه بدء مهلة جديدة.

واذا انقضت مهلة المراجعة القضائية وتقدم بعد ذلك صاحب العلاقة بمراجعة إدارية الى السلطة نفسها أو الى السلطة التي تعلوها فإقدام الإدارة على درس القضية مجدداً لا يفتح باب المراجعة اذا كان القرار الصادر بنتيجة هذا الدرس مؤيداً للقرار الاول.

لا تقبل الدعوى المقدمة بعد انقضاء المهلة.

المادة 70 - لا تسمع مراجعة القضاء الشامل التي تستند على عدم شرعية قرار اداري أو صدت بشأنه مهلة الطعن إذا كانت المراجعة مبنية على نفس السبب القانوني الذي كان بالإمكان أن تستند إليه مراجعة الابطال ضد ذلك القرار وإذا كانت لها نفس النتائج المالية التي كانت لتنجم عن مراجعة الابطال.

لا تسري أحكام هذه المادة على المراجعات المقدمة بتاريخ سابق لنفاذ هذا القانون ولا على تلك التي سقط الحق بتقديمها في ظل القانون السابق.

المادة 71 - تنقطع مهلة المراجعة:

1 - إذا تقدم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة إدارية الى السلطة نفسها أو الى السلطة التي تعلوها، وفي هذه الحال تبتدئ المهلة من تاريخ تبليغ القرار الصريح أو من تاريخ القرار الضمني الصادر بشأن هذه المراجعة الادارية. ولا تنقطع المهلة إلا بسبب مراجعة واحدة.

2 - إذا طلب صاحب العلاقة ضمن مهلة المراجعة المعونة القضائية، وفي هذه الحال تبتدئ مهلة المراجعة مجدداً اعتباراً من تاريخ إبلاغ صاحب العلاقة القرار الصادر بشأن المعونة القضائية.

3 - إذا تقدم صاحب العلاقة لدى محكمة غير صالحة وفي هذه الحال تبتدئ المهلة مجدداً من تاريخ إبلاغه الحكم.

المادة 72 - ترفع مراجعات الأفراد باستدعاء يودع قلم المجلس

ويجب أن يشتمل هذا الاستدعاء على ما يلي:

1 - اسم المستدعي وشهرته ومهنته ومحل اقامته وعند الاقتضاء اسم المستدعى بوجهه وشهرته ومهنته ومحل اقامته.

2 - موضوع الاستدعاء وبيان الوقائع وذكر النقاط القانونية المبني عليها الاستدعاء.

3 - ذكر الأوراق المرفقة بالاستدعاء.

4 - تعيين محام ويكون توقيع المحامي على الاستدعاء أو اللائحة الجوابية بمثابة اختيار من موكله محل إقامة في مكتبه.

يوضع على الاستدعاء الطابع القانوني.

المادة 73 - يجب أن يرفق بالاستدعاء المستندات الآتية:

1 - نسخ عنه يصدق عليها المستدعي أنها طبق الاصل ويكون عددها موازياً لعدد الخصوم في الدعوى.

2 - نسخة مصدق عليها أنها طبق الأصل عن القرار المطعون فيه أو عن الإيصال المنصوص عليه في المادة 68.

3 - إفادة من القاضي أو رئيس المحكمة الناظر بالدعوى الأساسية وذلك إذا كانت المراجعة مقدمة بشأن طلب تفسير أو تقدير صحة عمل اداري.

4 - نسخة عند الاقتضاء عن القرار القاضي بمنح المستدعي

المعونة القضائية.

5 - الإيصال المثبت لدفع الغرامة المنصوص عليها في المادة 131.

6 - الوكالة المعطاة من المدعي الى محاميه بالشكل القانوني.

المادة 74 - تُرفع مراجعات السلطة الإدارية الى مجلس شورى الدولة وفقاً لأحكام المادتين السابقتين وتُعفى من رسوم الطابع والغرامة ومن تعيين المحامي.

المادة 75 - تسجل الاستدعاءات التي تقدم بموجبها الدعوى في قلم المجلس لدى استلامها في سجل يمسكه الكاتب ويكون مرقماً بالتسلسل ومؤشراً عليه حسب الاصول.

تختم الاستدعاءات بخاتم يشير الى تاريخ تقديمها ويعطى بها إيصال.

يقوم المستشار المعاون المشرف على الدوائر الإدارية بإبلاغ المستدعي خلال أسبوع النقص الموجود في الاستدعاء. يجب أن يصلح هذا النقص خلال خمسة عشر يوماً من التبليغ، وإذا انقضت هذه المدة دون إصلاحه يمكن المجلس إعطاء القرار ببطلان الاستدعاء.

وما لم تكن الدعوى أصبحت جاهزة للحكم، يوقف سير المحاكمة لمدة سنة إذا علم المجلس بوفاة أحد الخصوم أو زواله إذا كان شخصاً معنوياً، أو استقالة أو وفاة الوكيل.

إذا انقضت هذه المدة ولم يعمد أصحاب العلاقة الى تصحيح الخصومة ومتابعة الدعوى حسب الاصول، يمكن الهيئة الواضعة يدها عليها أن تقرر، في غرفة المذاكرة، بطلان الاستدعاء.

المادة 76 - بعد أن يحدد في الاستدعاء موضوع الطلب والأسباب القانونية التي تبرره، تعتبر لغواً الطلبات الإضافية والأسباب القانونية الجديدة التي يدلي بها المستدعي أثناء الدعوى إلا إذا كانت مهلة المراجعة لم تنقض بعد.

على أنه يجب على المجلس أن يبت في الأسباب القانونية التي لها صفة الانتظام العام وان لم يدل بها أحد.

المادة 77 - معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

لا توقف المراجعة تنفيذ العمل الإداري أو القرار القضائي المطعون فيه.

لمجلس شورى الدولة أن يقرر وقف التنفيذ بناء على طلب صريح من المستدعي إذا تبين له من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً وأن المراجعة ترتكز على أسباب جدية هامة.

إلا أنه لا يجوز وقف التنفيذ إذا كانت المراجعة ترمي الى إبطال مرسوم تنظيمي أو إلى إبطال قرار يتعلق بحفظ النظام أو الأمن أو السلامة العامة أو الصحة العامة.

يمهل الخصم أسبوعين على الأكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ وعلى مجلس شورى الدولة أن يبت به خلال مهلة أسبوعين

على الاكثر من تاريخ إيداع جواب الخصم.

المادة 78 - خلال الأيام الثلاثة التي تلي انتهاء تبادل اللوائح، يعين رئيس الغرفة التي تتولى النظر في الدعوى مقرراً يحيل إليه الملف، وللرئيس أن يقوم بوظيفة المقرر.

المادة 79 - يقوم المقرر بالتحقيق في المراجعة ويجري التحقيقات التي يرى من شأنها جلاء القضية.

المادة 80 - تجري التبليغات بالشكل الإداري مقابل إيصال وتحدد المهل على الوجه الآتي:

أربعة أشهر للجواب على المراجعة.

شهران للجواب على اللوائح.

تبدأ المهل المذكورة مبدئياً من تاريخ التبليغ وفيما يتعلق بالدولة أو بالمؤسسات العامة والبلديات في اليوم الثامن الذي يلي تاريخ تسليم الأوراق إلى قلم هيئة القضايا في وزارة العدل فيما يتعلق بالدولة والقلم المختص في المؤسسات العامة والبلديات وعلى الموظف مستلم الأوراق أن يوقع على سند التبليغ اشعاراً بالاستلام.

تبدأ المهل المشار إليها بالنسبة للفرقاء الآخرين من تاريخ التبليغ. ويجري تبليغ صاحب العلاقة في محل إقامته الحقيقي أو المختار.

يتم التبليغ بواسطة مباشرين تابعين للقضاء الإداري يُنتدبون لهذه الغاية بقرار من وزير العدل.

المادة 81 - لا يحق للمستدعي أن يقدم أكثر من جواب واحد إلا بترخيص خاص من المقرر.

المادة 82 - يحق للخصوم ولمحاميهم الاطلاع على أوراق الدعوى في قلم المجلس دون نقلها من محلها وتحت مراقبة المستشار المعاون المشرف.

المادة 83 - يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى، كما يجوز للمجلس أو للمقرر إدخاله فيها.

يقدم طلب التدخل باستدعاء على حدة ولا يمكن أن يحتوي هذا الطلب إلا على تأييد وجهة نظر أحد الخصوم.

المادة 84 - يعيِّنُ المقرر الشكل الذي تجري فيه أعمال التحقيق، ويستوحي في ذلك المبادئ الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية دون أن يكون ملزماً بالتقيد بها حرفياً، ويحرص على أن تكون جميع أعمال التحقيق كاملة ومجردة، ويكون حق الدفاع محترماً.

لكل فريق أن يطلع على المحضر المنظم بنهاية كل تحقيق.

المادة 85 - للمقرر أن يتخذ إما عفواً وإما بناء على طلب الخصوم التدابير التي يراها لازمة للتحقيق كتعيين الخبراء وسماع الشهود بعد اليمين وإجراء الكشف الحسي وتدقيق القيود واستجواب الافراد، وله أن يطلب من الإدارات العامة تقديم التقارير والمطالعات والسجلات وأن يستدعي الموظفين المختصين لاستيضاحهم عن النواحي الفنية والمادية.

المادة 86 - تبلغ القرارات التي يتخذها المقرر الى الخصوم،

ولا تكون معللة. ويمكن استئنافها لدى الغرفة في مهلة خمسة أيام بعد إيداع تأمين قدره خمسون ليرة.

يدعى الخصم لتقديم ملاحظاته خلال ثماني وأربعين ساعة.

تفصل الغرفة في الاستئناف بدون أية معاملة خلال ثمانية أيام ويشترك المقرر في الحكم.

المادة 87 - إذا اعتبر مجلس شورى الدولة أن الاستئناف الذي يرفعه خصم غير الإدارات العامة على قرار المقرر لا يقصد منه إلا تأخير البت في الدعوى ولا يرتكز على أي سبب جدي حَكَمَ على المستأنف بمصادرة التأمين.

المادة 88 - معدلة وفقاً للقانون 80/28 تاريخ 1980/9/25

لدى انتهاء معاملة التحقيق يضع المقرر تقريراً يرسله مع الملف الى مفوض الحكومة. يشتمل هذا التقرير على ملخص القضية والوقائع والنقاط القانونية التي يجب حلها وعلى رأي المقرر.

يطلع مفوض الحكومة على جميع الأوراق المرسلة إليه ثم يحيلها الى الرئيس مرفقة بمطالعته الخطية.

يدعى الخصوم للاطلاع على التقرير والمطالعة ويمكنهم الحصول على صورة عنهما بناء لطلبهم.

تتم الدعوة بموجب بيان يتضمن أسماء الخصوم وأرقام الدعاوى ينشر في الجريدة الرسمية وتعلق صورة عنه على باب قلم مجلس شورى الدولة في الأسبوع الأول من كل شهر وينظم رئيس القلم محضراً بذلك.

وللخصوم ووكلائهم المحامين أن يقدموا ملاحظاتهم الخطية بشأن التقرير والمطالعة في مهلة شهر من تاريخ نشر البيان في الجريدة الرسمية.

المادة 89 - فيما خلا النصوص المتعلقة بتأليف مجلس القضايا تنظر في كل دعوى هيئة مؤلفة من رئيس وعضوين أحدهم المقرر وتتذاكر الهيئة سراً وتتخذ قرارها بالاجماع أو بالاكثرية ويُفهم القرار في جلسة علنية يبلغ موعدها الى الخصوم، وذلك خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء المهلة المعطاة للفرقاء لوضع ملاحظاتهم بشأن التقرير والمطالعة.

المادة 90 - يصدر القرار باسم الشعب اللبناني، بإجماع الآراء أو بأكثريتها واذا صدر بأكثرية الآراء فيشار فيه الى ذلك وعلى القاضي المخالف أن يدون مخالفته.

ويجب أن يشتمل القرار على ما يأتي:

1 - أسماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره.

2 - أسماء الفرقاء ومحل اقامتهم وبيان ادعاءاتهم.

3 - الاشارة الى الأوراق الأساسية في الملف.

4 - الإشارة الى النصوص التشريعية أو التنظيمية أو التعاقدية التي تطبق في القرار.

5 - الحيثيات القانونية والواقعية.

6 - الفقرة الحكمية.

7 - تاريخ إفهام القرار في الجلسة العلنية.

المادة 91 - يقتصر القرار على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي يبت فيها. ولا يحق لمجلس شورى الدولة أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات.

المادة 92 - يوقع القرار الرئيس والأعضاء الذين اشتركوا في إصداره وكاتب المجلس، ويُنسخ القرار على سجل خاص ويبلغ عفواً الى مفوض الحكومة والخصوم.

المادة 93 - معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الاحكام.

على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الاحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب، يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة وتبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم.

كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي المذكور في الفقرة السابقة يغرَّمُ أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر.

المادة 94 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

لا تقبل أحكام المحاكم الإدارية أي طريق من طرق المراجعة إلا اعتراض الغير والاستئناف.

في دعاوى القضاء الشامل (باستثناء الدعاوى الضريبية) لا يُقبل الاستئناف إلا ضد الأحكام التي تتجاوز قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية.

لا تقبل قرارات مجلس شورى الدولة أي طريق من طرق المراجعة إلا الاعتراض واعتراض الغير وإعادة المحاكمة وطلب تصحيح الخطأ المادي.

المادة 95 - القرارات الصادرة بالصورة الغيابية تقبل الاعتراض. والاعتراض لا يوقف التنفيذ إلا إذا قرر مجلس شورى الدولة ذلك. يقدم الاعتراض في مهلة شهرين ابتداء من تاريخ تبليغ القرار الغيابي وكل اعتراض يقدم بعد انقضاء هذه المهلة يرد شكلاً.

المادة 96 - إذا صدر قرار وجاهي بحق فريق وغيابي بحق فريق آخر فلا يحق لهذا الأخير أن يعترض على القرار إذا كانت مصلحته لا تختلف عن مصلحة الفريق الآخر.

المادة 97 - إذا ألحق القرار ضرراً بشخص لم يكن داخلاً في الدعوى أو ممثلاً فيها، حق لهذا الشخص أن يعترض على القرار بطريقة اعتراض الغير. يجب أن تقدم طلبات اعتراض الغير تحت طائلة الرد خلال مهلة شهرين من تاريخ العلم بصدور الحكم على

أن لا تتجاوز المهلة في مطلق الأحوال، خمس سنوات من تاريخ صدوره.

المادة 98 - لا يُقبل طلب إعادة المحاكمة إلا في الحالات التالية:

1 - إذا كان القرار مبنياً على أوراق مزورة.

2 - إذا حُكم على أحد الخصوم لعدم تقديمه مستنداً حاسماً موجوداً في حوزة خصمه.

3 - إذا لم يراع في التحقيق والحكم الأصول الجوهرية التي يفرضها القانون.

يجب أن تقدم طلبات إعادة المحاكمة تحت طائلة الرد:

في الحالة الاولى خلال شهرين من تاريخ صدور حكم مبرم بإثبات التزوير وفي الحالتين الثانية والثالثة خلال شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه.

المادة 99 - إذا كان قرار مجلس شورى الدولة مشوباً بخطأ مادي كان له تأثير في الحكم جاز للفريق صاحب العلاقة أن يقدم الى المجلس طلباً بالتصحيح.

يجب أن يقدم هذا الطلب في مدة شهرين من تاريخ تبلغ القرار المطلوب تصحيحه.

المادة 100 - لا تقبل القرارات الصادرة بصدد طلبات إعادة المحاكمة وتصحيح الخطأ المادي أي طريق من طرق المراجعة وتطبق

هذه المادة على المراجعات المقدمة قبل صدور هذا القانون والتي ما زالت عالقة.

المادة 101 - تخضع دعاوى الاعتراض واعتراض الغير وإعادة المحاكمة والتصحيح للقواعد نفسها التي تخضع لها الدعاوى التي صدر بشأنها القرار المطعون فيه وذلك مع مراعاة الاحكام الخاصة المذكورة أعلاه.

وتنظر في هذه القضايا الغرفة التي أصدرت القرار المطعون فيه.

المادة 102 - تطبق الأصول الموجزة:

1 - في المراجعات المنصوص عنها في المادتين 63 و64 من هذا القانون.

2 - في مراجعات القضاء الشامل عندما لا تتعدى قيمة الدعوى الألفي ليرة.

يقدر قيمة الدعوى المستدعي.

المادة 103 - عند تطبيق الأصول الموجزة :

1 - يجوز للأفراد أن يقدموا دعواهم بدون قرار مسبق من السلطة الإدارية ويُعفى استدعاؤهم من تعيين محام.

2 - يجب على المقرر أن يحقق في الدعوى بأقرب مهلة ممكنة ولا تكون قراراته قابلة الاستئناف، أما المهلة المعينة للخصوم لتقديم دفاعهم أو جوابهم فتكون ثمانية أيام

على الأقل وخمسة عشر يوماً على الأكثر، ولا يجوز تقديم أي رد على اللائحة الجوابية ولا الترخيص بتقديمها إلا بقرار من الهيئة.

3 - يضع المقرر تقريراً موجزاً يرسله مع الملف الى مفوض الحكومة، وعلى هذا الأخير أن يعيده مع مطالعته خلال ثمانية أيام الى الرئيس، وللخصوم أن يقدموا ملاحظاتهم على تقرير المقرر ومطالعة مفوض الحكومة في مهلة خمسة أيام منذ تاريخ التبليغ، ويجب أن يحكم في القضية بدون إبطاء.

المادة 104 - لرئيس الغرفة أن يرخص بقرار خاص وفي مراجعات القضاء الشامل دون سواها، بناء على طلب مقدم من أحد الخصوم وبعد أخذ رأي مفوض الحكومة، في تطبيق أصول المحاكمة الموجزة إذا رأى أن هذا الامر لا يلحق أي ضرر بالمتداعين، على أنه في هذه الحال يظل القرار الإداري المسبق واجباً.

المادة 105 - لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية.

المادة 106 - لا يُقبل طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية، مباشرة ومشروعة في إبطال القرار المطعون فيه.

المادة 107 - لا يقبل طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة ممن يمكنه اللجوء الى مراجعة قضائية أخرى للحصول على النتيجة نفسها.

المادة 108 - على مجلس شورى الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه:

1 - إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة.

2 - إذا اتخذت خلافا للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والانظمة.

3 - إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة.

4 - إذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها.

المادة 109 - يمكن الاعتراض على صحة انتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية من قبل كل ناخب في المنطقة ذات العلاقة، وكل من قدم ترشيحه فيها بصورة قانونية، ومن قبل وزير الداخلية.

المادة 110 - تقدم اعتراضات الناخبين والمرشحين تحت طائلة الرد خلال مهلة خمسة عشر يوماً من إعلان نتائج الانتخاب ويكتفى باستدعاء خطي دون أي معاملة أخرى.

يبلغ الاعتراض الى الدولة والى الأشخاص المطعون بانتخابهم.

المادة 111 - يجب أن يقدم اعتراض الدولة تحت طائلة الرد خلال مهلة شهر من اعلان نتائج الانتخاب.

المادة 112 - في القضايا التأديبية يقدم الموظف صاحب العلاقة طلب الابطال أو النقض خلال ثلاثين يوماً تلي تبلغه القرار التأديبي.

المادة 113 - لا يحق لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاءمة العقوبة المقررة.

الفصل الثالث - في أصول المحاكمة لدى مجلس شورى الدولة بصفته مرجعاً استئنافياً أو تمييزياً

المادة 114 - يخضع استئناف الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية للقواعد المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة بالهيئات المذكورة. وتكون مهلة الاستئناف شهرين من تاريخ التبلغ عند عدم وجود نص مخالف.

المادة 115 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

- ينقل الاستئناف الدعوى لدى مجلس شورى الدولة فيعيد المجلس درسها ويبت فيها مجدداً.

- عندما ينظر مجلس شورى الدولة بدعوى كمرجع استئنافي يصبح ايضاً صالحاً للنظر بدعوى مقدمة بداية ومتضمنة طلبات مرتبطة بالدعوى الاستئنافية ويصبح مجلس شورى الدولة صالحاً ايضاً بداية عندما تكون الدعوى مقدمة لدى المحكمة الادارية وتتضمن طلبات متلازمة مع دعوى مقدمة سابقاً امامه.

- إن المحكمة الادارية الناظرة بدعوى ضمن نطاق صلاحياتها الاقليمية تصبح صالحة ايضاً للنظر بطلبات متلازمة ومن صلاحية محكمة إدارية ثانية.

- اذا قدمت مراجعات امام محكمتين اداريتين وكان يوجد تلازم بينهما تحال الدعويان لرئيس مجلس شورى الدولة الذي عليه ان يتخذ قراراً دون أي تعديل بتعيين المحكمة الصالحة. لا يَقبل قرار رئيس المجلس أي طريق من طرق المراجعة.

- على المحكمة التي أعلنت صالحة بموجب قرار رئيس مجلس الشورى ان تذعن الى هذا القرار باستثناء الاعلان عن عدم صلاحية القضاء الاداري للنظر بالمراجعة الحاضرة.

- إن جميع إجراءات المحاكمة التي تمت تبقى سارية المفعول أمام المحكمة الإدارية أو مجلس شورى الدولة.

المادة 116 - لا يوقف الاستئناف المقدم ضمن المهلة القانونية تنفيذ الحكم المستأنف ما لم يقرر مجلس شورى الدولة عكس ذلك.

المادة 117 - يمكن تمييز الاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية وإن لم ينص القانون على ذلك.

المادة 118 - لا ينقل التمييز الدعوى لدى مجلس شورى الدولة وإنما ينحصر حق المجلس في التثبت بأن قاضي الأساس استخلص من الوقائع نتائجها القانونية.

المادة 119 - مهلة التمييز شهران من تاريخ تبلغ الحكم ولا يسمع إلا إذا تقدم به أحد الخصوم وبني على أحد الاسباب المبينة في الفقرات 1 و2 و3 من المادة 108.

المادة 120 - إذا نقض مجلس شورى الدولة الحكم المطعون فيه تحتم على المحكمة التي أصدرته أن تذعن لقرار المجلس.

المادة 121 - مع مراعاة القواعد المشار إليها في هذا الفصل يتبع مجلس شورى الدولة في دعاوى الاستئناف والتمييز الأصول المنصوص عنها في الفصل الثاني من الباب الرابع من هذا القانون.

الفصل الرابع - في المراجعة نفعاً للقانون

المادة 122 - يمكن لهيئة القضايا في وزارة العدل أن تتقدم تلقائيا أو بناء على طلب الوزير المختص بمراجعات نفعاً للقانون ضد كل قرار إداري أو قضائي عندما يكون هذا القرار قد أصبح مبرماً. وإذا قضى مجلس شورى الدولة بالابطال فلا يمكن لهذا القرار أن يفيد المتخاصمين أو يسيء إليهم.

الفصل الخامس - في تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة

المادة 123 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

تؤمن دائرة التنفيذ المختصة وفق القواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية، تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية بحق الافراد التي لا تجيز القوانين

تنفيذها بالصورة الادارية.

المادة 124 - تتبع في المعاملة التنفيذية المذكورة في المادة السابقة الأصول المرعية في قانون أصول المحاكمات المدنية.

المادة 125 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

يبت رئيس دائرة التنفيذ في أساس مشاكل التنفيذ المتعلقة بالاجراءات، وتفصل في أساس سائر المشاكل المحكمة الإدارية التي أصدرت القرار الجاري تنفيذه.

على انه بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة كمرجع استئنافي، يكون الفصل بالمشكلة من صلاحية مجلس شورى الدولة في حال قضى بفسخ القرار المستأنف ومن صلاحية المحكمة الإدارية التي أصدرت القرار الابتدائي في حال الحكم بتصديق القرار المذكور.

المادة 126 - تقدم طلبات تنفيذ القرارات الصادرة بحق السلطة الادارية الى رئيس مجلس شورى الدولة الذي يحيلها بلا إبطاء مع النسخة الصالحة للتنفيذ الى المراجع المختصة لإجراء المقتضى.

الفصل السادس - في الرسوم والنفقات

المادة 127 - معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

تشمل نفقات المحاكمة الرسوم القضائية ونفقات التحقيق

كنفقات الخبرة والشهود ونفقات الاجراءات المحددة تعرفتها رسمياً ورسوم صندوق تعاضد القضاة ورسوم المحاماة.

المادة 128 - معدلة وفقاً للقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

تطبق لدى مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية جميع الأحكام المنصوص عليها في تعرفة محاكم الدرجة الأولى المعينة في الفصول الأول والثاني والرابع والخامس من الباب الأول من قانون الرسوم القضائية الصادرة بتاريخ 1950/10/10 وتعديلاته وفي المواد 80 و81 و82 و86 و87 و88 و89 91 و92 و93 و99 و100 من القانون المشار اليه.

المادة 129 - معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6 والقانون 710 تاريخ 1998/11/5

يُستوفى عند تقديم المراجعة نصف الرسم النسبي المترتب والباقي عند صدور القرار.

مقدار الرسم المقطوع لدى مجلس شورى الدولة /50000/ ليرة لبنانية ويستوفى بكامله حين تقديم المراجعة.

المادة 130 - تخضع طلبات التفسير وإبداء الرأي بصحة عمل اداري للرسم المقطوع.

المادة 131 - معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

في قضايا الاستئناف والتمييز وإعادة المحاكمة واعتراض الغير

وإعادة المحاكمة وتصحيح الخطأ المادي على المستدعي باستثناء الدولة أن يودع عند تقديم المراجعة صندوق الخزينة التأمينات الآتية تحت طائلة رد المراجعة شكلاً:

1 - عشرة آلاف ل.ل. إذا كانت قيمة المراجعة لا تتجاوز الاربعماية ألف ليرة لبنانية.

2 - عشرون ألف ل.ل. إذا كانت قيمة المراجعة لا تتجاوز الاربعماية ألف ليرة لبنانية.

3 - عشرون ألف ل.ل. إذا كانت المراجعة غير قابلة للتقدير.

4 - عشرون ألف ل.ل. في قضايا تصحيح الخطأ المادي.

5 - ماية ألف ل.ل. في قضايا إعادة المحاكمة.

6 - عشرة آلاف ل.ل. عند استئناف قرار المقرر أو قرار تحديد أتعاب الخبير يُكتفى بتأمين واحد إذا تعدد المستدعون الاصليون في استدعاء واحد.

يصادر التأمين إيراداً للخزينة إذا ردت المراجعة شكلا أو أساساً.

لا تطبق أحكام هذه المادة على الدعاوى التي قدمت في ظل القانون السابق.

تصفى النفقات في القرار النهائي.

المادة 132 - يفصل في قضايا المعونة القضائية أحد قضاة الهيئة يعينه الرئيس ويكون قراره قابلاً الاستئناف لدى الغرفة في مدة خمسة عشر يوماً.

المادة 133 - معدلة وفقاً للمرسوم 259 تاريخ 1993/10/6 والقانون رقم 227 الصادر في 2000/5/31

لمجلس شورى الدولة أن يحكم بالتعويض على كل ضرر ناشئ عن ادعاء أو دفاع أو دفع عن سوء نية.

وله، عندما يرى أنه من المجحف إبقاء المصاريف غير الداخلة في نفقات المحاكمة على احد الخصوم الذي بذلها، أن يلزم الخصم الآخر بان يدفع له المبلغ الذي يحدده ومن ضمنه اتعاب المحامي.

الباب الخامس - في محكمة حل الخلافات

المادة 134 - تتألف محكمة حل الخلافات من:

الرئيس:

رئيس مجلس شورى الدولة أو الرئيس الأول لمحكمة التمييز.

الأعضاء:

1 - نائب رئيس مجلس شورى الدولة ومستشار في مجلس شورى الدولة يعينه رئيس المجلس في بدء كل سنة قضائية.

2 - رئيس غرفة ومستشار في محكمة التمييز أو رئيس محكمة استئناف يعينهما رئيس مجلس القضاء الأعلى في بدء كل سنة قضائية.

مفوض الحكومة:

مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة أو النائب العام لدى محكمة التمييز.

عضوان إضافيان:

مستشار في مجلس شورى الدولة ومستشار في محكمة التمييز يعينان بالطريقة المبينة أعلاه لإكمال الهيئة عند الاقتضاء.

المادة 135 - تكون رئاسة محكمة حل الخلافات دورية بين رئيس مجلس شورى الدولة والرئيس الأول لمحكمة التمييز لمدة سنة قضائية. عندما يرأس المحكمة رئيس مجلس شورى الدولة يقوم النائب العام لدى محكمة التمييز بوظيفة مفوض الحكومة وعندما يرئسها الرئيس الأول لمحكمة التمييز يقوم بوظيفة مفوض الحكومة مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة.

تنعقد محكمة حل الخلافات بدعوة من رئيسها في مركز عمله وتتألف دائماً من رئيس وأربعة أعضاء.

تؤمن الدوائر الإدارية لدى مجلس شورى الدولة أعمال المحكمة القلمية.

المادة 136 - تطبق محكمة حل الخلافات أصول المحاكمة لدى مجلس شورى الدولة ولا تكون قراراتها خاضعة لأية طريق من طرق المراجعة.

المــادة 137 - تنظر محكمة حل الخلافات في خلافات الصلاحية السلبية.

إن خلاف الصلاحية السلبية هو الخلاف الناتج عن قرارين صادرين بعدم الصلاحية في قضية واحدة الأول عن محكمة إدارية والثاني عن محكمة عدلية.

ويمكن أن لا يكون هذان القراران صدرا بالدرجة الأخيرة.

المادة 138 - يقوم بالمراجعة الفريق ذو المصلحة. المراجعة لا توقف التنفيذ، ولا يمكن تقديمها إلا ضمن مهلة شهرين ابتداء من تبلغه آخر قرار بعدم الصلاحية.

تصدر محكمة حل الخلافات حكمها بإبطال قرار عدم الصلاحية الخاطئ وتعيد الفرقاء الى المحكمة التي اعتبرت نفسها على خطأ غير صالحة.

على المحكمة التي تحال إليها الدعوى أن تتقيد بقرار محكمة حل الخلافات.

المادة 139 - تنظر أيضاً محكمة حل الخلافات في تناقض حكمين ينتج عنه تخلف عن إحقاق الحق.

يجب أن يكون الحكمان صادرين أحدهما عن محكمة عدلية

والثاني عن محكمة إدارية وأن يكونا فصلا في أساس النزاع ذي الموضوع الواحد، وليس من الضروري أن يكون المتخاصمون أنفسهم أو الأسباب ذاتها.

المادة 140 - يجب أن تقدم المراجعة في مهلة شهرين ابتداء من اليوم الذي أصبح فيه الحكم الأخير مبرماً.

تفصل محكمة حل الخلافات في الأساس بالنسبة لجميع المتخاصمين، ويمكنها إجراء التحقيقات إذا رأت ذلك موافقاً، وتحكم أيضاً بنفقات الدعوى لدى المحكمتين الادارية والعدلية.

المادة 141 - تنظر محكمة حل الخلافات أخيراً في التناقض الناتج عن تباين الاجتهاد بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية.

تبت المحكمة في هذه الحالات نفعاً للقانون، وتطبق عندئذ أحكام المادة 122 من هذا القانون.

المادة 142 - إن المراجعات المقدمة الى محكمة حل الخلافات لا تخضع لأي رسم كان ما عدا رسم الطوابع.

أحكام ختامية

المادة 143 - معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6

لا يجوز أن تتعدى تسعة بالمئة (9٪) الفائدة التي تقضي بها المحاكم على الدولة أو المؤسسات العامة أو البلديات.

المادة 144 - يلغى المرسوم الاشتراعي رقم 3 تاريخ

.1954/11/30

ينظر مجلس شورى الدولة بالدعاوى العالقة أمام المحكمة الادارية الخاصة وتحال إليه بالطريقة الإدارية، ما لم يكن قد صدر فيها حكم رفع يد المحكمة الإدارية الخاصة عنها بتاريخ العمل بهذا القانون، وتبقى الأحكام الصادرة عنها خاضعة لطرق المراجعة التي كان معمولاً بها بتاريخ صدورها.

المادة 145 - يُنقل حكماً، دون حاجة لاستصدار أي نص، موظفو الملاك الإداري لدى المحكمة الإدارية الخاصة الموجودون في الخدمة بتاريخ العمل بهذا القانون الى الملاك الإداري لدى مجلس شورى الدولة وتنقل حكماً ودون حاجة لاستصدار أي نص الاعتمادات المرصدة في الموازنة والمخصصة للمحكمة الإدارية الخاصة وتضاف الى الاعتمادات المخصصة لمجلس شورى الدولة.

المادة 146 - يلغى المرسوم الاشتراعي رقم 119 تاريخ 1959/6/12 مع تعديلاته وسائر النصوص المخالفة أو غير المتفقة مع مضمون هذا القانون ولاسيما القانون رقم 66/16 تاريخ .1966/2/24

المادة 147 - يصنف قضاة مجلس شورى الدولة الموجودون في الخدمة بتاريخ العمل بهذا القانون كل منهم في فئته، في الدرجة التي يوازي راتبها راتبه وفاقاً لسلسلة الدرجات والرواتب المحددة في الجدول رقم 2 الملحق بهذا القانون.

المادة 148 - يعمل بهذا القانون اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ النشر في الجريدة الرسمية.

المادة الثانية

المادة 2 - ينشر هذا المرسوم ويبلغ حيث تدعو الحاجة ويعمل به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

بعبدا في 14 حزيران سنة 1975

الامضاء: سليمان فرنجيه

صدر عن رئيس الجمهورية

رئيس مجلس الوزراء

الامضاء: نور الدين الرفاعي

وزير العدل

الامضاء: نور الدين الرفاعي

الفهرس

الصفحة

الجزء الثاني
المنازعات الإدارية

الصفحة

الصفحة

الصفحة

الصفحة

الصفحة

الصفحة



ISBN: 978 - 614 - 401 - 182 - 9